

Internationale Spectator

Jaargang 66 - nr 3 - maart 2012

Zes deskundigen over Duitsland

Rusland in tweestrijd door nucleair Iran

Waterconflicten: ontveiliging geboden



Instituut Clingendael

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans, H. Hoebeke,
P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,
M. van Keulen, G. Molier, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
T. Sauer, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 66,00
Instellingsabonnement € 78,50
Studentenabonnement € 51,00
SIB Startersabonnement € 27,95
CLO Startersabonnement € 27,95
Buitenland Particulier abonnement € 94,80
Buitenland Instellingsabonnement € 108,25
Buitenland Studentenabonnement € 74,50
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud maartnummer 2012

COLUMN

Sico van der Meer

Iran wint niets met blokkade
Straat van Hormuz 113

ARTIKELN

Stefan Deconinck

Waterconflicten in de 21ste eeuw:
kiezen tussen 'veiligheid' en
ontwikkeling 115

Tussen een Europees Duitsland en een Duits Europa

Ton Nijhuis

Duitsland tussen overwicht en
overbelasting: zoeken naar
koers in de Europese mist 120

Marnix Krop

De woede voorbij: Nederland en
Duitsland op de drempel van een
nieuw Europees samenleven 125

Tom de Bruijn

De rol van Duitsland op het
Europese toneel 132

André Szász

Een Duits dilemma: de euro
van geloofwaardigheids-
naar vertrouwenscrisis 137

Kees van Paridon

Duitse economie: krachtig
hersteld, nu sterk genoeg 141

Said Rezaeiejan

Duitse Iranpolitiek: Duitslands
rol als de eerlijke makelaar 146

Lilian Hoogenboom

Een dilemma met gevolgen:
Rusland en de nuclearisering
van Iran 149

Eske van Gils

Belarus, de Europese Unie en
Rusland: keert Belarus zich
voorgoed naar het oosten? 153

RESPONS

Mient-Jan Faber

Niet Mars maar Venus bepaalt
ons beleid 156

Bert van der Zwan

Egodocumenten van oud-
diplomaten 157

REPLIEK

Rimko van der Maar

Dagboeken vormen de basis 158

FILMRECENSIE

Zoë Papaikonomou over
'Compromisloos' 159

BOEKBESPREKINGEN

Jacco Pekelder over

*Onze laatste man in
Oost-Berlijn* 161

László Marác over

*Gaat de NAVO echt
met pensioen?* 162

Jaap Hoeksma over

Satirische roman over Europa 164

René Cuperus over

De hond van Geert Mak 165

Alexandra De Moor over

*De ruimte van vrijheid,
veiligheid en recht na Lissabon
en Stockholm: van mythe naar
realiteit* 166

RAPPORTEN, BROCHURES,
BOEKEN EN VARIA 168

SIGNALEMENTEN 172

SUMMARIES 174

Iran wint niets met blokkade Straat van Hormuz

De spanning was weer eens te snijden in het Midden-Oosten, gedurende de eerste weken van 2012. Nog net voor de jaarwisseling liet Iran weten dat het de straat van Hormuz wel eens zou kunnen blokkeren als het Westen zou doorzetten met een nieuwe ronde economische sancties. Het dreigement had weinig effect: na de Verenigde Staten slaagde zelfs de Europese Unie erin om eensgezind een olieboycot tegen Iran af te kondigen. De dreigende situatie in de Straat van Hormuz was wereldnieuws, maar van een Iraanse blokkade bleek vervolgens in het geheel geen sprake. Achteraf is het altijd makkelijk praten, maar niettemin zou het ook wel merkwaardig geweest zijn als Iran het dreigement had waargemaakt. Iran heeft namelijk niets te winnen met zo'n blokkade.

Het valt niet te ontkennen dat het sluiten van de Straat van Hormuz een prachtig machtsmiddel is voor Iran. Het overgrote deel van de olie die in het Midden-Oosten uit de grond komt, verlaat de regio per schip via deze smalle zeestraat, die de enige verbinding tussen de Perzische Golf en de wereldzeeën vormt. Een langdurige blokkade zal op wereldschaal tot olietekorten kunnen leiden. In de praktijk zitten er echter veel haken en ogen aan het machtsmiddel. Het is namelijk niet alleen de vraag of Iran een langdurige blokkade voor elkaar kan krijgen, maar nog veel belangrijker: het regime in Teheran schiet zich met zo'n blokkade vooral in de eigen voet.

Om met de Iraanse capaciteit tot zo'n blokkade te beginnen: die is er tot op zekere hoogte. Het blokkeren van de smalle zeestraat is op zich zelf niet zo moeilijk. Problematischer is het verhinderen dat andere landen de doorvaart met militaire middelen forceren. De Verenigde Staten hebben bijvoorbeeld al aangegeven dat zij een blokkade van de Straat van Hormuz niet zullen tolereren. Een confrontatie tussen de Amerikaanse en Iraanse zee- en luchtmacht is bij voorbaat een verloren zaak voor de Iraniërs. Meer succes ligt echter in het verschiet bij een zogenoemde 'asymmetrische' strijd. In plaats van het volledig blokkeren van de zeestraat kan Iran verrassingsaanvallen gaan uitvoeren op passerende schepen (marineschepen dan wel olietankers) met kleine, zeer snelle bootjes en onderzeeboten die na een verrassingsaanval snel weer verdwenen zijn. Ook beschikt Iran over geavan-

ceerde raketssystemen om schepen van grotere afstand te beschieten. Op deze manier zou Iran de Straat van Hormuz niet honderd procent afsluiten, maar door guerrilla-tactieken de doorvaart tot een hachelijk avontuur maken en daardoor ernstig belemmeren. Voor buitenlandse strijdkrachten is het lastig dergelijke asymmetrische strijd op korte termijn te beëindigen. Zolang wordt teruggedeinsd om Iran ook op land aan te vallen – een scenario waar momenteel weinig landen heil in zien – kan zo'n kleinschalige strijd in de Straat van Hormuz relatief lang voortduren.

Belangrijker dan een vergelijking van militaire capaciteiten is echter de motivatie van Iran om de zeestraat wel of niet te blokkeren. Het Iraanse regime mag dan vaak worden afgeschilderd als irrationeel, in feite maakt men in Teheran al tientallen jaren uitstekende kosten-batenanalyses betreffende nationaal en internationaal beleid, met maar één doel: machtsbehoud voor de huidige elite. Dat machtsbehoud lijkt niet gediend met een blokkade.

Ten eerste loopt Teheran het risico dat zijn belangrijkste politieke beschermheer, China, zich van het bewind afkeert. Tot nog toe heeft China genoeg belangen om het instellen van strenge sancties door de Verenigde Naties te blokkeren. Door het ontbreken van harde VN-maatregelen zijn de eenzijdig opgelegde westerse sancties voor Iran tot nu toe relatief eenvoudig te omzeilen. Zou Iran de Straat van Hormuz blokkeren, dan zal China minder geneigd zijn Teheran in bescherming te nemen. China is voor een aanzienlijk deel van zijn olie-import afhankelijk van olie die per schip uit de Perzische Golf wordt aangevoerd. Niet alleen koopt China veel olie in bijvoorbeeld Saoedi-Arabië, maar ook Iran zelf levert de Chinezen grote hoeveelheden. Als Iran China's vitale olievoorziening zou aantasten, zal de goede relatie tussen beide landen snel voorbij zijn.

Bovendien is Iran zelf ook afhankelijk van de Straat van Hormuz. Ondanks westerse sancties is het land nog altijd een belangrijk olie-exporteur. Terwijl de uitvoer naar westerse landen de afgelopen jaren afnam, steeg tegelijk de export naar landen in Azië. De machthebbers in Teheran zijn relatief afhankelijk van de enorme bedragen die de olie-export opbrengt. Hun eigen uitvoerroute blokkeren is vanuit dat oogpunt

gekkenwerk. Nu het Westen een olieboycot heeft ingesteld, zijn leveranties aan niet-westerse landen immers niet van de baan – het gaat namelijk niet om op wereldschaal gedragen VN-sancties. Weliswaar zal de oliehandel lastiger worden en zal Iran daarom de prijzen moeten verlagen, maar het is nog altijd beter dan geen enkele uitvoer wanneer de Straat van Hormuz gesloten zou zijn.

De belangrijkste reden voor Iran om de zeestraat niet zomaar te blokkeren, is echter het *veiligheidsmotief*. Zo'n blokkade zal hoe dan ook tot militair ingrijpen leiden – de Verenigde Staten hebben dat al aangekondigd – en zou met die voorkennis kunnen worden uitgelegd als een oorlogsverklaring van Iran. De kans bestaat dat Washington en/of zijn bondgenoten militair ingrijpen niet beperken tot het heropenen van de Straat van Hormuz. Als men toch militair is uitgedaagd, liggen vernietigende bombardementen op Iraanse nucleaire installaties en militaire objecten voor de hand. Zelfs een geforceerde *regime change* van buitenaf zal in Teheran niet worden uitgesloten; ook al lijkt daar thans weinig animo voor in het Westen, het risico dat bepaalde landen een sluiting van de Straat van Hormuz aangrijpen als aanleiding voor verdergaande militaire actie, zal in Teheran niet luchtig worden weggewuifd. Tot nu toe weet Iran internationaal militair ingrijpen vanwege het vermeende kernwapenprogramma te voorkomen door zich naar de letter (wellicht niet de geest) van internationale verdragen te blijven gedragen en herhaaldelijk ervan blij te geven open te staan voor onderhandelingen (die telkens nergens toe leiden). Sluiting van de Straat van Hormuz zou gezien deze jarenlange tactiek een ondoordachte actie zijn.

Was het Iraanse dreigement dan alleen maar betekenisloze retoriek? Dat valt te betwijfelen. Wellicht hoopte Teheran tevergeefs de lidstaten van de Europese Unie onder druk te zetten om de extra sanc-

ties waarover werd gesproken, niet al te streng te maken. Het feit dat Iran dit dreigement uitte in verband met de sancties, geeft in elk geval aan dat de sancties het Iraanse regime wel echt pijn beginnen te doen. De afgelopen jaren deed men westerse sancties meestal af met zinsneden als: 'Maakt niet uit, wij hebben het Westen helemaal niet nodig.' Het is ook niet ondenkbaar dat het dreigement indirect bedoeld was om de Israëlische jachtbommenwerpers nog wat langer aan de grond te houden. Israël lijkt – inmiddels overigens al jarenlang – in de startblokken te staan om het nucleaire programma van Iran een paar jaar terug in de tijd te bombarderen. Wellicht gaf Teheran in het bijzonder de Verenigde Staten een signaal dat men daar de Israëliërs nog maar eens extra onder druk moet zetten om militaire avonturen te voorkomen.

Als het Iraanse bewind écht in zijn bestaan wordt bedreigd, dan vallen alle argumenten om de Straat van Hormuz te blokkeren weg, en zal de wereld dat weten. Iran houdt een blokkade logischerwijs achter de hand als laatste redmiddel. Komt het regime in Teheran werkelijk in gevaar, dan zal de hele wereld meelijden – olietekorten en torenhoge brandstofprijzen zijn geen vooruitzichten waar staatsleiders blij van worden, en al zeker niet in de huidige economische crisistijd.

Sico van der Meer is als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael.

Het thema-gedeelte van deze aflevering kwam tot stand in samenwerking met het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA)
(zie ook annonce op blz. 124).

Waterconflicten in de 21ste eeuw: kiezen tussen ‘veiligheid’ en ontwikkeling

Rond 22 maart – Wereldwaterdag – vindt om de drie jaar een Wereld Waterforum (WWF) plaats. Dit jaar is Marseille de gaststad voor het Zesde Wereldwaterforum.¹ Het is een groots evenement, waar de ‘watersector’ in de ruimste betekenis van het woord (overheden, vertegenwoordigers van verkozen organen, internationale organisaties, academici, drinkwaterbedrijven, NGO’s, alsmede diverse aanbieders van diensten als ontzilting, waterzuivering, elektriciteitsopwekking of irrigatie) om de drie jaar de staat van het water in de wereld opmaakt. Er wordt onder meer gediscussieerd over toegang tot water (‘recht op water’), over gezondheidsaspecten die met water te

matter that could take Egypt to war again’. Of Ismail Serageldin, een directeur van de Wereldbank, die in dezelfde lijn ook wateroorlogen voorspelde: ‘If the wars of this century were fought over oil, the wars of the next century will be fought over water.’² Dit soort uitspraken vormt materiaal voor *catchy* krantenkoppen en flitsende zinnen op journaals, en ze hebben spectaculaire titels van boeken opgeleverd zoals *Water wars*; *Rivers of fire*; of *Resource wars: the new landscape of global conflict*.

Het idee lijkt aannemelijk, maar de vraag is of het wel waar is. Leidt toenemende waterschaarste tot wateroorlogen? Stevenen we onvermijdelijk af op ge-

22 maart wereldwaterdag

maken hebben, over de gevaren van noodsituaties (te veel water, te weinig water), de impact van klimaatverandering of verstedelijking en de bescherming van ecosystemen.

Oorlog om water

Een vast thema op het WWF zijn ook steeds de conflicten over water. De conferentiebijeenkomsten van het WWF die in dit kader worden georganiseerd, kunnen steeds op veel interesse rekenen, want ‘oorlog om water’ spreekt erg tot de verbeelding. Het thema beantwoordt aan een basisangst van de mens: in extreme omstandigheden zullen we moeten vechten om het laatste restje water, om niet van ontbering om te komen. Verscheidene indicatoren vertellen ons dat de omstandigheden inderdaad extremer worden: watervoorraden slinken, de bevolking groeit, de alternatieven voor meer water zijn beperkt. Als landen voelen dat de veiligheid en het welzijn van hun inwoners in het gedrang komen wanneer de burens ook steeds meer van de voorraad opeisen, lijkt het scenario voor een gewelddadige conflict dan ook niet zo ver gezocht.

In combinatie met bestaande politieke spanningen in heel wat regio’s waar water schaars is, zou het vraagstuk van water wel eens olie op een smeulend vuur kunnen zijn. Vandaar de gevleugelde woorden van de Egyptische president Anwar Sadat, die al aan het einde van de jaren ’70 sprak over water als ‘the only

welddadige conflicten over watervoorraden? Of zet schaarste aan tot beter beheer van de voorraden en dus juist tot samenwerking tussen de verschillende categorieën gebruikers, zodat geweld juist wordt vermeden? Deze vragen vormen het voorwerp van discussie, een discussie die niet alleen vanuit academisch oogpunt interessant is voor onderzoekers aan universiteiten, maar ook heel relevant is voor beleidsmakers die zich willen inzetten voor het vermijden van conflicten.

Ecoconflicten: conflicten van de toekomst

De studie van de samenhang tussen milieuproblemen, zoals waterschaarste, en conflicten is vrij recent, en zij deed opgang in de periode dat de Koude Oorlog op zijn laatste benen liep. Door het einde van de Oost-Westtegenstelling was er ruimte om conflicten vanuit een ander perspectief te bekijken, en zo ging er (hernieuwde) aandacht naar het verband tussen veiligheid, milieuproblemen en ontwikkeling. Wetenschappelijke kennis over de precieze relatie tussen milieuproblemen, grondstoffenvoorraden en conflicten was in die periode nog heel beperkt en de *environmental conflicts* vormden begin jaren ’90 een vrij nieuw onderzoeksterrein. De kennis hierover maakte in de afgelopen twee decennia een snelle ontwikkeling door, onder invloed van kritiek, discussie en inzichten uit nieuwe empirische studies, waardoor eenvoudige verklaringsmodellen met slechts enkele variabelen en

simpele oorzaak-gevolgrelaties uitgroeiden tot steeds complexere modellen, met een groeiend aantal ingrijpende factoren.³ De evolutie in omvang en kwaliteit van de jaarrapporten van het *Environmental Change and Security Project* (ECSP) van het Woodrow Wilson International Center for Scholars is daar een mooi voorbeeld van.⁴

De vraag is nu hoe deze wetenschappelijke bevindingen omgezet kunnen worden in beleid. Waar moeten beleidsmakers ingrijpen in de veelheid aan variabelen om te voorkomen dat veranderingen in het milieu of schaarste aan natuurlijke hulpbronnen samenlevingen laten afglijden naar gewelddadige conflicten?

Het rapport van het VN-Milieuprogramma (UNEP), *Understanding environment, conflict, and cooperation* van 2004, was op het eerste gezicht ontvankelijk. Het rapport stelde dat de inzichten in de relatie tussen milieuproblemen en politieke instabiliteit nog onvoldoende ontwikkeld waren om er in het beleid doelgericht iets mee te doen.⁵ Dat toonde niet alleen aan hoe relatief recent de aandacht was voor de problematiek van milieuconflicten, maar het liet ook zien dat het omzetten van analyses naar instrumenten en mechanismen waarmee preventief kan worden opgetreden, geen evidentie was. Deze conclusie geldt anno 2012 nog steeds.

Internationale organisaties hebben zich hierin pragmatisch opgesteld. Ook al is niet iedereen het erover eens hoe milieuproblemen precies inwerken op conflicten, het feit dat verandering en achteruitgang van het milieu daar een rol in spelen, is een voldoende reden om er rekening mee te houden. Ze ondersteunen daarom initiatieven die vaak geval per geval zoeken naar specifieke oplossingen voor conflicten die gekoppeld kunnen worden aan milieuproblemen. Vanaf het midden van de jaren '90 ondersteunt het *Science Committee* van de NAVO diverse onderzoeksinitiatieven over *environmental security* en conflicten.⁶ De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) vraagt bijzondere aandacht voor de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan het slecht beheer van watervoorraden, en ondersteunt programma's die gericht zijn op samenwerking in regio's zoals de Kaukasus, de Balkan of het bekken van het Aralmeer, terwijl de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in de *Guidelines on conflict, peace and development co-operation* aandacht had voor de economische implicaties

van problemen die te maken hebben met *environmental security*.⁷

Binnen de Verenigde Naties zijn een 25-tal organisaties, agentschappen en programma's betrokken bij het *UN-Water*-initiatief (UN Water, 2009). Binnen hun eigen specialisatie hebben diverse VN-organisaties daarbij ook aandacht voor de problematiek van water/milieuschaarste en conflicten. Zo tracht de *Division of Early Warning and Assessment* (DEWA) van UNEP aan de hand van indicatoren op tijd te waarschuwen voor situaties waar veranderingen in het milieu, al dan niet door menselijk toedoen, een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid.⁸

Waterschaarste is vooral een politiek probleem

In de hele wereld stijgt de vraag naar water, door groei van de bevolking en economische ontwikkeling. Meer bewoners op aarde – we zijn al met meer dan 7 miljard mensen – betekent ook: meer monden te voeden. Daardoor stijgt niet alleen het directe watergebruik (het water dat we nodig hebben om te drinken, om ons voedsel te bereiden en voor onze hygiëne), maar ook het waterverbruik in de landbouw neemt toe, omdat er voor al die extra mensen meer voedsel verbouwd moet worden. Over de hele wereld gerekend is landbouw de grootste gebruiker van water. Naarmate er beroep moet worden gedaan op steeds marginalere landbouwgrond, zal er per geproduceerde eenheid steeds meer moeten worden bemest en geïrrigeerd. Veel watervoorraden staan daardoor al onder druk van overconsumptie en vervuiling. Die druk zal alleen maar toenemen, naarmate in opkomende economieën de welvaart stijgt en er daardoor ook meer water zal worden gebruikt door de nijverheid en de gezinnen.⁹

Water wordt dus in heel veel landen schaarser, hoewel 'schaars' een relatief begrip is. Kijken we bijvoorbeeld naar de meest gebruikte indicator van schaarste, de gemiddelde beschikbare hoeveelheid water per hoofd van de bevolking. Met behulp van deze indicator kunnen lijstjes opgesteld worden van landen naar de graad van schaarste. Er zijn landen waar water volgens deze indicator schaars is, maar waar er heel efficiënt mee wordt omgesprongen en waar de effecten van schaarste veel minder voelbaar zijn dan in landen die op papier beter gerangschikt zijn, maar in de praktijk meer last hebben van schaarste.

	Totale hernieuwbare watervoorraad	Watergebruik	Gemiddeld watergebruik per persoon per jaar
België	20,0 km³	7,44 km³	695 m³
Nederland	89,7 km³	8,86 km³	532 m³
Canada	3.300 km³	44,72 km³	1.386 m³
Saudi-Arabië	2,4 km³	17,32 km³	705 m³
Egypte	86,8 km³	68,30 km³	809 m³
Ethiopië	110 km³	5,56 km³	65 m³
Soedan	154 km³	37,32 km³	864 m³

Figuur 1: Vergelijking van de beschikbare hernieuwbare watervoorraden, het totale watergebruik en de gemiddelde hoeveelheid water per persoon.¹⁰ Saoedi-Arabië heeft naast hernieuwbare watervoorraden ook een grote ontziltingscapaciteit, vandaar het watergebruik dat de beschikbare hoeveelheid hernieuwbaar water ver overstijgt. In Ethiopië is het huidige watergebruik erg laag, en het potentiële gebruik hoog, in Egypte is de limiet om meer te consumeren bijna bereikt. Let ook op de vergelijkbare beschikbaarheid van water in Nederland en Egypte, en het gigantische verschil in verbruik (in hoofdzaak geïrrigeerde landbouw in Egypte).

Deze indicator zegt ons dus iets over hoe het is om met een bepaalde hoeveelheid water te moeten leven. Dat komt ook omdat waterschaarste niet louter de resultante is van vraag en aanbod, zoals de indicator aangeeft, maar ook van de wijze waarop het beschikbare water wordt verdeeld. Wie geen toegang heeft tot voldoende water voor de dagelijkse behoeften, kan niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheden voor ontwikkeling en leeft dus in een toestand van waterarmoede.

Deze ongelijke verdeling van water (en schaars-te) is vaak een bewuste, *politieke keuze* om sectoren of groepen binnen de samenleving te bevoordelen ten koste van andere. Bijvoorbeeld bij de keuze voor irrigatie- en proceswater voor producten voor de export ten koste van drinkwater- en voedselvoorziening voor de eigen bevolking; de keuze voor een onevenwichtige verdeling van water tussen stad en platteland; of de keuze voor de marginalisering van armen of etnische minderheden. Het vergroot de kwetsbaarheid van deze groepen, maakt ze vatbaarder voor de effecten van armoede en, waar deze keuzen eerder worden ingegeven door overwegingen van macht en dominantie in plaats van ontwikkeling, ligt hierin de kiem van een *ecoconflict* verborgen.

Water zet aan tot samenwerking

Ecoconflicten spelen zich in deze redenering dus vooral af *binnen de grenzen van een land*, waar allerlei

bevolkingsgroepen of sectoren met elkaar concurreren. In de verhalen over waterschaarste gaat het daarentegen vaak om de *internationale dimensie* van conflicten, binnen een van de 263 stroomgebieden die gedeeld worden door twee of meer landen, en die bijna de helft van het landoppervlak van onze planeet beslaan.

Algemeen geldende internationale regels over het gebruik en de verdeling van het water uit *internationale stroomgebieden* bestaan er niet. Een poging om een aantal basisprincipes vast te leggen in een *VN-Waterconventie* mislukte omdat er, ondanks 20 jaar vergaderen, over de hele wereld nog geen 30 landen bereid bleken deze tekst uit 1997 te ratificeren. Staten bepalen dus in principe steeds soeverein hoe ze met hun water omgaan en in welke mate ze daarin rekening houden met andere oeverstaten. In de praktijk blijkt toch dat oeverstaten in het overgrote deel van de gevallen afspraken maken om eventuele discussies en conflicten te vermijden en conflicten op een vreedzame wijze op te lossen. Sommige verdragen resulteerden in de oprichting van internationale organen, zoals de *International Joint Commission* (IJC), opgericht in 1909 met als doel het internationale stroomgebied van de Sint-Lawrence rivier en de Grote Meren op de grens van Canada en de Verenigde Staten te beheren. Deze onpartijdige commissie is nog geen supranationale organisatie, maar het principe gaat in die richting. Minder verregaand, maar daarom niet minder onbelangrijk, zijn vormen van intergouvernemen-

tele samenwerking in de *Niger Basin Authority* (1980) in West-Afrika, de *Mekong River Commission* (1995) in Zuidoost-Azië, het *Nile Basin Initiative* (1999) in het stroomgebied van de Nijl en de *Internationale Maascommissie* (2002) in West-Europa.

Bovendien moeten we onze eerdere uitspraak, dat algemeen geldende internationale regels over het gebruik en de verdeling van het water uit internationale stroomgebieden niet bestaan, ook enigszins nuanceren. Diverse internationale milieuconventies hebben betrekking op aspecten van het beheer van internationale stroomgebieden. De Ramsar-conventie uit 1971 (bescherming van vochtige gebieden of *wetlands*), de Conventie ter Bestrijding van Woestijnvorming (1994) of de Conventie van Rio over Biologische Diversiteit (1992) zijn daar voorbeelden van. In het kader van de VN Economische Commissie voor Europa (UNECE) keurden de lidstaten in 1992 een conventie goed over de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, die qua inhoud zeker niet moet onderdoen voor de Waterconventie van 1997. Maar desondanks bestaat er zelfs in Europa niet veel enthousiasme om de Waterconventie van 1997 te ratificeren – staten hebben blijkbaar toch nog steeds wat koudwatervrees als het gaat om hun soevereine zeggenschap over ‘hun’ watervoorraden.

Al bij al kunnen we dus stellen dat water landen eerder dichtert tot elkaar heeft gebracht dan dat het thema leidt tot oorlog.¹¹ Maar bieden deze resultaten uit het verleden ook garanties voor de toekomst?

Veiligheid als bron van conflict

Er zijn inderdaad gevallen te noemen waarin de waterproblematiek deel is gaan uitmaken van een ruimer politiek conflict tussen staten. Spanningen over het gebruik van water zien we opduiken in gebieden waar de druk op de voorraden al bijzonder groot is – water wordt ervaren als extreem schaars – en waar afspraken over duurzaam beheer onmogelijk worden gemaakt door bestaande rivaliteiten.

De klassiekers zijn bekend. De Nijl, waar Egypte en Soedan als belangrijkste consumenten zich bedreigd voelen door de voornemens van landen aan de bron (Ethiopië, het gebied van de Grote Meren) om in de toekomst zelf meer water te gaan gebruiken voor irrigatie of de opwekking van elektriciteit. De Jordaan en het water van de Westelijke Jordanoever, waar Israël en de Arabische burens allemaal het grootste deel claimen van een nogal bescheiden stroompje, en waar de levensvatbaarheid van een toekomstige Palestijnse staat van afhangt. De Eufraat en de Tigris, waar Turkije op de top zit van de watertoren die Syrië en Irak van water voorziet. De Indus, waar kernmogendheden Pakistan en India elkaar grondgebied betwisten.

In al deze gevallen wordt de beheersing van (bronnen van) water ingeroepen als een essentieel element van nationale veiligheid, en worden ideologische argumenten aangevoerd, zoals: zionisme en de bestaansreden van Israël, Arabisch of islamitisch nationalisme, revanchisme voor vergane glorie. Water wordt op die manier ‘verveiligd’, om de terminologie van de School van Kopenhagen te gebruiken.¹² *Verveiliging* verhuult drijfveren of belangen die in het spel zijn, dimensies en aspecten die niets met het genoemde probleem te maken hebben, maar die liever verzwegen worden. Voor het verhaal over ‘waterconflicten’ is verveiliging daarom een interessant concept, omdat het begrip een verklaring geeft waarom waterschaarste in het ene land tot een veiligheidsprobleem wordt uitgeroepen, ook al is de situatie er objectief niet veel slechter dan in een ander land, waar water niet als een veiligheidsprobleem wordt gezien.

Ontveiligen als sleutel tot de oplossing

Als we in deze potentiële conflictzones kijken naar de manier waarop er met het schaarse water wordt omgesprongen, moeten we vaststellen dat juist deze verveiliging een duurzame aanpak van het schaarsteprobleem verhindert en efficiënt waterbeheer in de weg staat. Nergens anders als bij water is de contradictie tussen veiligheid en ontwikkeling zo duidelijk voelbaar – daarin zijn de indicatoren duidelijk. De enige oplossing is daarom water te ‘ontveiligen’, waardoor niet ideologie maar duurzame ontwikkeling het weloverwogen criterium wordt als maatstaf voor het beleid. Vanwege het bij uitstek grensoverschrijdende karakter van het probleem kunnen de betrokken partijen bijna niet om een regionale aanpak heen, en het idee van absolute soevereiniteit is in zo’n geval niet vol te houden. Wat in Europa begon met supranationaal beheer van energie en staalproductie (EGKS), kan misschien als voorbeeld dienen voor huidige vijanden, die in de toekomst echte waterveiligheid voor hun bevolking willen garanderen.

Het is daarom ook belangrijk om Ismail Serageldin verder aan het woord te laten – die van de *oneliner* over wateroorlogen. Nu mag hij de zin afmaken die voor krantenkoppen steeds is ingekort: ‘If the wars of this century were fought over oil, the wars of the next century will be fought over water – *unless we change our approach to managing this precious and vital resource.*’ Dit laatste stuk van zijn uitspraak zien we zelden terug in citaten. Waarom? Misschien omdat een discours over wateroorlogen veel spectaculairder en simpeler is dan het saaie verhaal over ontwikkeling en bestrijding van armoede.

Stefan Deconinck is politicoloog en historicus. Hij was als onderzoeker achtereenvolgens verbonden aan de Universiteit Gent, de Katholieke Universiteit Brussel en het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie. Over het onderwerp van de geopolitiek van waterschaarste beheert hij de website www.waternet.be

Noten

1. Zie de website van het WWF: <http://www.worldwaterforum6.org>
2. T. Homer-Dixon, 'Environmental scarcity and mass violence', in: G. Ó Tuathail, S. Dalby & P. Routledge, *The geopolitics reader*, Londen: Routledge, 1998; J. Starr, 'Water wars', in: *Foreign Policy*, 1991, 82.
3. Een goed overzicht van deze ontwikkeling wordt gegeven in H. Brauch, P. Liotta & P. Rogers, 'Security and environment in the Mediterranean', in: H. Brauch, P. Liotta, A. Marquina, P. Rogers & M. Selim (red.), *Security and environment in the Mediterranean: conceptualising security and environmental conflicts*, Berlijn: Springer, 2003.
4. Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Environmental change and security program*, 2012 (<http://www.wilsoncenter.org/program/environmental-change-and-security-program>).
5. UNEP, *Understanding environment, conflict, and cooperation*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 2004.

6. NAVO, *Science for peace and security: environmental security*. NAVO, 2012 (<http://www.nato.int/science/>).
7. OVSE, *Water, security and co-operation*. Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, 2012 (<http://www.osce.org/eea/>); OESO, *Guidelines on conflict, peace and development co-operation*. Parijs: OESO, 2011.
8. UNEP, *Division of Early Warning and Assessment*, 2012 (<http://www.unep.org/dewa>).
9. G. Björklund, R. Connor, e.a., 'Demographic, economic and social drivers', in: UNESCO, *Water in a changing world (United Nations World Water Development Report 3)*, Parijs: UNESCO, 2009. Een actualisering van dit rapport wordt in maart 2012 gepresenteerd op het WWF in Marseille. Zie daarvoor <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr4-2012/>
10. Gegevens op basis van P. Gleick, *The world's water: the biennial report on freshwater resources 2011-2012*, Washington: Island Press, 2011.
11. Dit is ook de benadering van UNESCO in het PCCP-programma ('From potential conflict to cooperation potential'), waarin de organisatie probeert een vreedzame oplossing van waterconflicten te stimuleren (zie <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/ihp/ihp-programmes/pccp/>). UNESCO brengt dit thema ook prominent op het WWF in Marseille.
12. B. Buzan, O. Waever & J. de Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998.

Seminar International Negotiations

(29 mei t/m 1 juni 2012)

Instituut Clingendael houdt van 29 mei tot en met 1 juni het **Seminar International Negotiations**, een intensief vierdaags seminar in de kunst van het succesvol bilateraal, multilateraal en intercultureel onderhandelen. Deelnemers aan dit lenteseminar zullen onder de leiding van een ervaren trainer en consultant in internationaal onderhandelen, Prof Dr Raymond Saner, werken aan procesinzicht én persoonlijke vaardigheden in effectief onderhandelen. Vertegenwoordigers uit het internationale bedrijfsleven; (buitenlandse) diplomaten en attachés, medewerkers van internationale organisaties en NGO's, ambtenaren van internationaal actieve ministeries en andere geïnteresseerden zijn van harte uitgenodigd om zich in te schrijven voor dit seminar.

Kosten van het seminar zijn € 2.400 per deelnemer (inclusief lunches en borrel) voor niet-subsidiënten, en € 2.200 voor medewerkers van subsidiërende instanties.

Een tweede seminar zal worden gehouden van 5 t/m 8 november 2012.

Meer informatie over het Seminar International Negotiations is te vinden op de website van het instituut Clingendael onder <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/sin/nederlands.html>

Duitsland tussen overwicht en overbelasting: zoeken naar koers in de Europese mist

Een ieder die vandaag de dag de Europese en buitenlandse politiek van Duitsland tracht te volgen, wordt het al snel draaiërig voor de ogen. Het is lastig te duiden hoe de Duitse politiek zich momenteel ontwikkelt. Elke dag vallen in kranten en periodieken diametraal tegenovergestelde beoordelingen te lezen. De ene keer is Merkel te voorzichtig en te afwachtend, en dan weer is ze de ijzeren kanselier, de reïncarnatie van Bismarck. De politiek is fantasieloos en avontuurlijk, dirigistisch of vertoont juist een gebrek aan leiderschap. Deze *double bind*-problematiek is overigens niet nieuw voor de Bondsrepubliek.

Vriend en vijand zijn het er wel over eens dat de Duitse buitenlandse politiek zich sinds de val van de Berlijnse Muur fundamenteel aan het veranderen is. Het is alleen lastig hierin een duidelijke richting te bespeuren. De gebrekkige koersvastheid die Duitsland thans laat zien, kan niet alleen op het conto van de stuntelende minister van buitenlandse zaken Guido Westerwelle worden geschreven, maar is ook het gevolg van een meer algemene onzekerheid over de rol die het land op de internationale Bühne dient te spelen. Een kompas lijkt te ontbreken. Sterker nog: het ontbreekt vooral aan een idee waar men naar toe wil. En zonder dat is zelfs het beste kompas nutteloos. Het beeld doemt op van een reis door de mist waarin langzaam en op zicht wordt gereden, van incident naar incident. De automatische piloot van multilateralisme, Atlantische betrekkingen en Europa is door een volledig veranderde omgeving na de Koude Oorlog ook niet meer betrouwbaar en effectief. 'Deutschland quo vadis?' is intussen de minst originele aanhef voor weer een nieuwe beschouwing van de Duitse buitenlandse politiek geworden. Onzekerheid en onenigheid over de richting waarin de Duitse politiek zich ontwikkelt of zou moeten ontwikkelen, gaan daarbij gelijk op. Traditioneel stond de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek vooral in het teken van 'nooit meer'. Deze leidraad werd vertaald in twee richtlijnen die onderling op gespannen voet kunnen staan, namelijk 'nooit meer alleen' en 'nooit meer oorlog'.

Multilateralisme moest een Duitse *Alleingang* voorkomen en werd hét kernbegrip van de Duitse

naoorlogse politiek. Het was niet alleen een middel, maar ook een doel op zich zelf. Het werd zelfs een moreel begrip: multilateraal is goed en unilateraal is fout. De twee belangrijkste pijlers voor de inbedding van Duitsland in de westerse wereld waren de NAVO en de Verenigde Staten enerzijds en de Europese Unie en de Frans-Duitse as anderzijds.

Deze uitgangspunten zijn nog steeds van kracht, maar ze zijn in de sterk veranderde omgeving na de val van de Berlijnse Muur en het einde van de Koude Oorlog in een ander daglicht komen te staan. Bovendien hebben zich nog twee andere tendensen voorgedaan die grote invloed hebben op de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek. Economische doelstellingen hebben een veel groter gewicht gekregen en de buitenlandse politiek is veel meer dan voorheen speelbal van de binnenlandse politiek.

Bekoelde liefde voor Europa

Wat betekent dit voor de Duitse Europese en buitenlandse politiek? Door de Europese integratie kon de Bondsrepubliek in een opmerkelijk korte tijd van een verwoest en gehaat land uitgroeien tot een welvarende en gerespecteerde staat. De liefde voor Europa was daarom in Duitsland altijd groter en van een andere kwaliteit dan die van de andere lidstaten. Europa was voor Duitsland een *Ersatznation*. Het was de motor van Europa en Duitsland was bereid daarvoor soms diep in de buidel te tasten. Na de eenwording bracht het land het ultieme offer om zijn onverminderde Europese *commitment* te bewijzen: het opofferen van wat François Mitterrand ook wel de Duitse atoom-bom noemde, namelijk de Duitse D-Mark. De ironie wil dat Frankrijk hiermee een Duitse dominantie hoopte te voorkomen, maar dat het nu Berlijn de teugels voor de Europese koers in handen geeft.

Is aan deze liefde voor Europa een einde gekomen? Volgens redacteur van de *Financial Times Deutschland* Wolfgang Proissl wel, getuige het spraakmakend essay met de titel *Why Germany fell out of love with Europe*, dat hij voor de Europese denktank Bruegel schreef.¹ Proissl staat in deze observatie niet alleen. Velen spreken hun zorgen uit over de snel om zich heen grijpende

Europa-moeheid of euroscepsis in Duitsland. Maar al te vaak wordt dit te simpel verklaard in termen van een veranderde gemoedstoestand van de Duitse bevolking, die niet langer de last van het verleden op haar schouders meedraagt en daardoor ook minder de bijzondere verantwoordelijkheid voor Europa voelt. Door deze 'normalisatie' van Duitsland komt de Europese normaliteit onder druk te staan, aangezien deze juist mogelijk werd gemaakt doordat Duitsland zich niet als een 'normaal' land gedroeg. Bovendien werd het voor Duitsland, gegeven de kosten van de eenwording en de lange tijd stagnerende economie, steeds moeilijker extra financiële offers te brengen om het integratieproces op gang te houden.

Maar voor een goed begrip van de bekoelde liefde moet ook naar de andere kant worden gekeken. De *liefdesverklaring* is welbeschouwd goeddeels *onbeantwoord* gebleven. Weinig landen hebben echt iets voor het federalistische ideaal van de Bondsrepubliek gevoeld. En zoals François Heisbourg terecht opmerkte: *You can't be a federalist on your own*.¹² Klagen over het afnemende Euro-gevoel in Duitsland zonder de hand in eigen boezem te steken, heeft iets hypocriets. Het gaat echter om meer dan een afgewezen liefde, het gaat ook over het nakomen van afspraken. Alle landen genoten de lage rente die dankzij het vertrouwen in de Duitse stabiliteit betaald moest worden. Zij spendeerden er in Duitse ogen soms op los, maar aan het gevoel verantwoordelijk te zijn voor het Europese project ontbrak het toch vaak. *Free rider*-gedrag dus, en Duitsland speelt nu graag de rol van slachtoffer.

Nu heeft de EU geen grote traditie in het nakomen van afspraken en heeft Duitsland, misschien ook uit schuldgevoelens, deze strengheid in het verleden ook niet afgedwongen. Berlijn grijpt echter de huidige crisis aan om de lidstaten te disciplineren, een klus die Merkel niet geheel aan de Europese Commissie toevertrouwt. Het gevolg van dit laatste was dat de Duitse politiek een duidelijke zwaai in de richting van een intergouvernementele politiek heeft gemaakt. Deze stuitte echter ook al snel op zijn grenzen, waardoor Merkel nu toch weer meer inzet op communautaire instituties. Een nieuw evenwicht heeft zich in de Duitse opstelling nog niet uitgekristalliseerd; het is nog steeds experimenteren en aftasten. In ieder geval gaat het in de Duitse zelfperceptie niet om het streven naar dominantie in Europa: 'wij willen Europa niet domineren', zo valt vaak van Duitse politici en diplomaten te horen, 'wij willen gewoon dat iedereen zich aan de afspraken en regels houdt.'

De strengheid en geringe toegankelijkheid die het Duitse optreden nu kenmerkt, vallen natuurlijk niet los te zien van de stemming onder de bevolking. De buitenlandse en Europese politiek is onderdeel van de binnenlandse politiek geworden. Besluiten worden nu meer dan vroeger genomen op basis van binnenlands-politieke calculaties en economische kosten-baten-analyses. Lange-termijndoelstellingen raken hierdoor op de achtergrond.

Maatje te groot?

Sommige waarnemers van de Duitse politiek, zoals Ulrike Guérot en Mark Leonard, gaan nog een stap verder en vragen zich hardop af of Duitsland met zijn enorme economische potentieel en exportindustrie niet een maatje te groot is geworden voor het huidige Europa.³ Daarmee ontstaat in hun ogen een nieuwe variant van de aloude Duitse vraag: hoe kan Europa het Duitsland krijgen wat het nodig heeft? Europa vormde voor Duitsland de mogelijkheid weer een welvarende staat en gerespecteerde buur te worden. Duitsland zoekt nu zijn heil echter meer en meer buiten Europa. Het is het enige land in Europa dat op grote schaal naar China en andere opkomende economische grootmachten exporteert. Idealiter zou Europa een steun in de rug moeten zijn om deze mondiale (economische) ambities te verwezenlijken. In de huidige praktijk is Europa voor Duitsland echter eerder een blok aan het been, omdat te veel tijd, energie en geld aan het bezweren van Europese crises gespendeerd moet worden. Wanneer Europa niet in staat is op de wereldtoer te gaan, dan zal Duitsland dit alleen doen, zo voorspellen de auteurs, en dat is geen goed nieuws voor Europa. Wil Europa Duitsland niet 'verliezen', dan zal het weer opnieuw aantrekkelijk moeten worden voor Duitsland en niet alleen een bron van zorg.

Al met al een tamelijk opgewonden beschouwing en een schromelijke overschatting van de machtspositie van Duitsland in Europa en in de wereld. Duitslands demografische, economische en militaire positie op de wereldkaart vertoont de afgelopen decennia een continu dalende tendens. Schertsend sprak de Duitse politicoloog Günther Hellmann van de 'rising ambitions of a declining power'.⁴ Een paar jaar geleden was Duitsland nog de zieke man in Europa, en nu dus het *powerhouse*. Ook dat zal niet eeuwig duren; daarvoor is de Duitse exporteconomie te afhankelijk van schommelingen in de wereldeconomie. Beoefenaren van de sociale wetenschappen neigen er

vaak toe de actualiteit of *status quo* als een soort definitieve toestand te zien, waardoor de beschouwingen meedobberen op de golven van de waan van de dag.

Dominant tegen wil en dank

Dat neemt niet weg dat Duitsland op dit moment in de Eurocrisis een dominante positie inneemt, waarbij sommigen angstig spreken over Duitsland als hegemoon, terwijl anderen, zoals de Poolse minister van buitenlandse zaken Radoslaw Sikorski, de Bondsrepubliek juist oproepen leiderschap te tonen.

Macht en leiderschap zijn echter niet hetzelfde.⁵ Hegemonie betekende bij de oude Grieken de heerschappij van één van de bondsstaten over de andere en de daaraan verbonden leiding van de gemeenschappelijke aangelegenheden. Dat is iets anders dan het doordrukken van de eigen positie die wordt ingenomen om de nationale belangen optimaal te behartigen. Helmut Kohls ideaalbeeld van Duitsland als de eerlijke makelaar in Europa die juist ook oog had voor de belangen en angsten van de andere, kleinere landen, komt beter overeen met het oude hegemoniebegrip dan de politiek van Merkel. De oproep aan Duitsland om een leiderschapsrol op zich te nemen, gaat uit van de wens dat de Bondsrepubliek zich *verantwoordelijk* voelt en opwerpt voor de *gemeenschappelijke belangen* en niet dat het land zijn eigen wil kan doordrukken. Een probleem in Europa is dat eigenlijk geen enkel land zich verantwoordelijk voelt voor het geheel en dat men vooral bezig is zelf zo goed mogelijk deze crisis te doorstaan. Het beeld dat daardoor ontstaat, is niet dat van een gemeenschap van landen die samen een probleem aanpakken en oplossen, maar eerder van een groep drenkelingen die boven water proberen te blijven, ook al moeten ze daarvoor elkaars reddingsboei afpakken. Ook in Duitsland worden met onverholen trots en enig leedvermaak de eigen economische prestaties in vergelijking tot de andere lidstaten breed uitgemeten.

Het opmerkelijke economisch succes, na een lange periode van loonmatiging en stagnatie, sterkt zowel de politici als de bevolking in Duitsland in de mening dat de oplossing van de crisis vooral in soberheid en begrotingsdiscipline gezocht dient te worden. De monomane fixatie van Merkel op het terugdringen van overheidstekorten, waarbij ze nauwelijks oog heeft voor de negatieve consequenties van al te drastische maatregelen, kan hierdoor wellicht verklaard worden. In menig andere lidstaat komt dit toch belerend over: *am deutschen Wesen soll Europa genesen*. De morali-

serende toon in het taalgebruik van schuld en boete overstemt de uitingen van solidariteit. Merkel neemt hiermee een groot risico, want de kans is zeker aanwezig dat het reddingsplan niet zal slagen en dan zal Berlijn de schuld worden toegewezen. Ook zal het de schuld krijgen van de pijnlijke bezuinigingsmaatregelen in andere landen. Het zal dan kil worden voor Duitsland.

Internationale verwachtingspatronen

De discussie over de buitenlands-politieke oriëntatie van de Bondsrepubliek laaide in het voorjaar van 2011 weer op naar aanleiding van de Duitse onthouding in de Libië-resolutie (1973). Het was niet de eerste keer dat Berlijn nee zei. Gerhard Schröders *ohne uns* in 2002 ligt nog vers in het geheugen. Ook toen speelden electorale motieven een belangrijke rol. En tijdens de grote coalitie (2006-2010) weerstond Merkel de grote druk op Duitsland om troepen naar het zuiden van Afghanistan te verplaatsen, waar in verband met de vele gevechten dringend extra soldaten nodig waren. Jaap de Hoop Scheffer noemde de Duitse weigering 'gif' voor het bondgenootschap.⁶

In de jaren negentig leek het erop dat de Bondsrepubliek na de eenwording langzaam maar zeker begon te wennen aan de nieuwe verantwoordelijkheden die het in de internationale politiek moest nemen, vooral wat betreft het uitzenden van soldaten *out of area*. In het bijzonder de betrouwbaarheid van de Bondsrepubliek als bondgenoot was een doorslaggevend argument voor participatie (*Bündnistreue, Zuverlässigkeit*). Vanaf de Irak-oorlog zien we echter dat de steun voor Duitse deelname aan militaire interventies onder de *bevolking* weer gestaag afneemt. Dat maakt het in een land waarin als gevolg van de federale structuur eigenlijk altijd verkiezingen in zicht zijn, voor politici verleidelijk deelname af te wijzen, om vervolgens via compensatiemechanismen de reputatieschade naar de bondgenoten toe zo veel mogelijk te beperken.⁷

Bestond vroeger het front in de buitenlands-politieke elite vooral tussen de atlantici en Europeanen, nu wordt er meer nationaal gedacht. Welke inspanningen kunnen we aan het thuisfront nog verkopen zonder al te grote electorale schade op te lopen? De traditionele reflexmatige acceptatie van institutionele verplichtingen en verwachtingen is bij Duitse politici nauwelijks nog aanwezig. In de praktijk betekent dit een verminderd internationaal *commitment*. Kon de oude Bondsrepubliek het 'nooit meer alleen' en 'nooit

meer oorlog' nog verenigen, met het einde van de bipolaire wereldorde is de spanning tussen beide steeds groter geworden, waarbij Berlijn steeds meer geneigd lijkt het primaat van het multilateralisme te negeren. *De kloof tussen wat de bondgenoten van Duitsland aan inzet verwachten en waartoe het land bereid of in staat is, vormt het hedendaagse kernprobleem van de Duitse buitenlandse en veiligheidspolitiek.*⁸

De Bondsrepubliek kan zich deze zuinige houding dankzij een geringere afhankelijkheid van de Verenigde Staten voor de eigen veiligheid – de grenzen worden niet langer bedreigd – ook permitteren, maar de keerzijde van de medaille is wel dat het land daardoor ook voor de Amerikanen minder belangrijk is geworden. Van een toegenomen Duitse macht in de internationale politiek kan moeilijk gesproken worden. Deze zal in de toekomst, zeker ook met het oog op de verregaande bezuinigingen die bij defensie worden doorgevoerd, slechts nog verder afnemen. De hervormingen in het leger zijn immers meer ingegeven door noodzaak te bezuinigen dan door veiligheidspolitieke overwegingen.

Er is een groeiende discrepantie tussen enerzijds de wens van Berlijn om een belangrijke rol op de internationale *Bühne* te spelen en anderzijds de bereidheid om te investeren in de infrastructuur en hulpbronnen die daarvoor ter beschikking moeten staan. Ook maakt Duitsland zich nauwelijks nog sterk voor een echt Europees veiligheids- en defensiebeleid. De mogelijkheid om via Europa invloed te kunnen uitoefenen in de internationale politiek is ver weg.

Sowieso heeft de traditieel sterke nadruk op vrede en veiligheid als doelstelling van de Duitse buitenlandse politiek – het was een frontstaat – in de loop van de jaren negentig meer en meer concurrentie gekregen van *economische doestellingen*. Steeds uitdrukkelijker en intensiever zet het *Auswärtiges Amt* in op het propageren van de *Standort Deutschland*, een tendens die ook bijvoorbeeld in Nederland, met de nadruk op economische diplomatie van minister Rosenthal, duidelijk aanwezig is.

De nadruk op economie en handel roept echter wel nieuwe vragen op voor de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid, die tot nog toe in Duitsland echter nauwelijks worden gesteld, laat staan beantwoord. Lange tijd heeft zich in Duitsland de unieke situatie voorgedaan dat de belangrijkste handelspartners tevens de strategische bondgenoten waren. Bovendien deelde men de elementaire waarden en was er ook overeenstemming over het principe van de vrije markt.

Door de opkomst van onder meer China, dat vooral voor Duitsland een belangrijke exportmarkt is, komen de kaarten anders te liggen. Juist voor een land dat zichzelf graag als een *Zivilmacht* typeert, is het van belang de consequenties van deze andersoortige constellatie te doordenken.

Conclusie: herijking gewenst

Het aanleren van een nieuwe rol is niet eenvoudig, zeker niet wanneer je je, zoals de Bondsrepubliek, zo behaaglijk voelde in de oude bescheiden rol. Duitsland zal nog moeten wennen aan zijn dominante positie in het Europese krachtenveld en het leiderschap nog moeten leren, zoals Frankrijk zal moeten wennen aan het feit dat het vooral moet volgen.⁹

Continuïteit en nadruk op de *status quo* blijven het land kenmerken. De uitgangspunten (multilateralisme, Europa en transatlantische samenwerking) mogen weliswaar nog steeds van kracht zijn, ze verliezen in de praktijk in toenemende mate hun vanzelfsprekendheid. Niet alleen is de internationale omgeving – en zijn bedreigingen en kansen die zich hierin voordoen – sterk veranderd, ook het feit dat de buitenlandse en Europese politiek steeds meer speelbal van de binnenlandse verhoudingen zijn geworden, heeft ingrijpende consequenties voor de handelingsopties. Het leidt ertoe dat Berlijn steeds vaker tegen bondgenoten 'nee, dank je' of 'alleen als' moet zeggen.

De toenemende preferentie voor nationale vereisten ondermijnt in toenemende mate de beide centrale maxims van de Duitse buitenlandse politiek (vooral het versterken van de slagvaardigheid van internationale instituties, zoals de VN, de NAVO en de EU), alsmede het recht mee te spreken over internationale vraagstukken. Bovendien: multilateralisme functioneert alleen wanneer je ook coöperatieve partners hebt en beschikt over vitale internationale instituties. Ook bij de bondgenoten domineert thans echter de binnenlands-politieke berekening. Misschien is met het kompas van de Duitse politiek eigenlijk niets mis, maar het politieke traditionalisme kan de Europese crisis en het eroderende multilateralisme niet bezweren en verliest daarmee aan overtuigingskracht. Een herijking van de uitgangspunten is dringend gewenst, wil het land de leiderschapsrol op zich nemen die het opgedrongen krijgt.

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

Noten

- 1 Wolfgang Proissl, *Why Germany fell out of love with Europe*, Breugel Essay and lecture series, Brussel, 2010 (<http://www.scribd.com/doc/36570913/WHY-GRMANY-FELL-OUT-OF-LOVE-WITH-EUROPE-by-W-PROISSL-BRUEGEL-LECTURE>).
- 2 Geciteerd in: 'The unadventurous Eagle', in: *The Economist*, 12 mei 2011 (<http://www.economist.com/node/18683155>).
- 3 Ulrike Guérot & Mark Leonard, *The New German Question: How Europe can get the Germany it needs*, European Council on Foreign Relations, april 2011 (http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30_GERMANY_AW.pdf).
- 4 Gunther Hellmann, 'Germany's place in the sun: The rising ambition of a declining power', in: *New York Times*, 23 september 2004 (http://www.nytimes.com/2004/09/23/opinion/23iht-edhellman_ed3_.html).
- 5 Vgl. ook Christoph Schönberger, 'Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union', in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 66/1 (752), 2012, blz. 1-8.
- 6 Jaap de Hoop Scheffer, 'Die NATO hat Afghanistans Alltag verbessert', in: *Berliner Zeitung*, 13 november 2006.
- 7 Vgl. Hanns Maull, 'Deutsche Aussenpolitik: Orientierungslos', in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21/1, 2011, blz. 93-117.
- 8 Vgl. Franz-Josef Meiers, ' "Made in Berlin". Wohin steuert die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?', in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2011/4, blz. 669-692.
- 9 Philip Stephens, 'Now the Franco-German Question', in: *Financial Times*, 8 december 2011 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1f2d0696-20f0-11e1-8a43-00144feabdc0.html#axzz1jLNBy2o3>).

Duitsland Instituut Amsterdam

Het Duitsland Instituut bij de Universiteit van Amsterdam (DIA) is het nationale kenniscentrum over het contemporaine Duitsland in Europese context op het raakvlak van onderwijs, wetenschap en maatschappij. Het DIA initieert en stimuleert Nederlands-Duitse netwerken en uitwisselingen. Het instituut volgt ontwikkelingen in Duitsland op de voet en is dé informatiebron en gesprekspartner voor wetenschappelijk en onderwijsend personeel, studenten, scholieren, journalisten en ambtenaren.

Wilt u meer lezen over initiatieven en bijeenkomsten van het DIA, raadpleeg www.duitslandinstituut.nl



Hét portaal voor alle vragen over Duitsland

Wilt u meer lezen over ontwikkelingen in Duitsland, kijk op www.duitslandweb.nl. Hier vindt u naast actuele berichtgeving een uitvoerig naslagwerk over Duitse geschiedenis, politiek, economie, maatschappij en cultuur. Dossiers belichten onderwerpen als Europa, Berlijn, het onderwijs in Duitsland en de financiële crisis.

Duitslandweb.nl, mogelijk gemaakt door het Duitsland Instituut, fungeert ook als hét portaal voor alle initiatieven en activiteiten rond Duitsland over heel Nederland.



De woede voorbij: Nederland en Duitsland op de drempel van een nieuw Europees samenleven

Ich bin wütend. Het was in 1993. Naar aanleiding van het in brand steken van een migrantenpension in Solingen maakten meer dan één miljoen Nederlanders per post aan de Duitse bondskanselier Helmut Kohl hun grote zorgen over deze daad van discriminatie kenbaar. Omdat dit soort infame actie ook in andere landen wel eens voorkwam (voorkomt) – denk aan de brand die werd aangestoken in het door Turkse gastarbeiders bewoonde huis in de Rotterdamse Afrikaanderbuurt (1972) – zonder dat dit een vergelijkbare mate van opwinding onder de Nederlandse bevolking losmaakt(e), toonde deze briefkaartenboosheid toen ook een bijzondere gevoeligheid voor het recente verleden. Vijftig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog vertrouwde menig Nederlander blijkbaar nog niet helemaal het democratisch gehalte van het intussen herenigde Duitsland. Een Clingendael-enquête, ook uit 1993, leek dit punt nog eens krachtig te onderstrepen: voor Nederlandse jongeren (!) gold Duitsland als het meest bedreigend van alle landen. Eerder waren in 1988, toen Nederland na een zwaar bevochten zege op Duitsland Europees voetbalkampioen was geworden, bij Nederlanders ook al duidelijke anti-Duitse sentimenten aan het licht gekomen. Ondanks alle Europese en Atlantische samenwerking op politiek niveau vormde voor een deel van de Nederlanders de relatie met Duitsland blijkbaar nog steeds een moeizaam nabuurschap.

Bijzonder normaal

Twintig jaar later lijkt dit alles als sneeuw voor de zon te zijn verdwenen. Over de onlangs ontdekte neo-nazisamenzwering (*der Nazionalsozialistische Untergrund*), die sinds het einde van de jaren '90 vanuit Zwickau actief werd en sindsdien negen Duitse Turken heeft vermoord, is ook door de Nederlandse media uitgebreid bericht. Dit heeft echter niet tot bijzondere verontrusting onder de Nederlandse bevolking geleid. Kennelijk boezemt de aanpak van deze NSU door de Duitse politie en justitie – ondanks de door de inlichtingendienst gemaakte fouten – voldoende vertrouwen op een effectieve aanpak van deze misdrijven in. Ook het gevoel van Duitse bedreiging lijkt grotendeels ver-

dwenen te zijn. In elk geval is er in Nederland niet opvallend negatief gereageerd op de aankondiging dat de Nederlandse politietrainingsmissie voor Afghanistan gebruik zou maken van het gastheerschap en in zekere zin ook het beschermheerschap van de *Bundeswehr*, die voor ISAF in Noord-Afghanistan het bevel voert.

En weliswaar blijft in het voetbal de relatie tussen Nederland en Duitsland bijzonder, toch is ook bij dat thema de verhouding vérgaand genormaliseerd. Toen in 2006 tijdens het WK in Duitsland Nederland de achtste finale tegen Portugal niet had overleefd en Duitsland in de halve finale tegen Italië moest spelen, bleek voorafgaand aan de wedstrijd dat onder de Nederlandse bevolking een meerderheid op een Duitse overwinning hoopte. De Duitsers retournerden de gunst door tijdens het WK in 2010 in meerderheid te hopen dat Nederland in de finale van Spanje zou winnen. Misschien ook door het aantrekkelijke voetbal dat het nu ook multiculturele Duitse elftal thans speelt, is op dit belangrijke maatschappelijk terrein de vrede kennelijk getekend.

Niet meer woedend?

Dus niet meer woedend? Natuurlijk zijn er nog steeds Nederlanders die door de herinnering aan oorlogservaringen – die bij de slachtoffers generaties lang kan doorwerken – bijzonder gevoelig zijn voor alles wat onze oosterburen betreft. Een aan Duitse zijde eerder bureaucratisch uitgevoerde dan met sympathie doorleefde naoorlogse politiek van *Generalbereinigung* en *Wiedergutmachung* had veel Nederlanders ook niet meteen voor de Bondsrepubliek gewonnen. De in de jaren '60 op gang komende Nederlandse geschiedschrijving deed er vervolgens nog een schepje bovenop: veel van de oorlog werd weer overhoop gehaald en vooral de naoorlogse generatie zoog dit met grote aandacht in zich op. De in de openbare discussie veelal gehanteerde zwart-witschildering droeg toen niet bij tot veel Nederlandse liefde voor Duitsland en de Duitsers. Van de weeromstuit gingen sommige Nederlanders zelfs denken dat de DDR vanzelf het 'goede' Duitsland vertegenwoordigde. In menig opzicht (en achteraf bekeken) behoorden de boosheids-

acties van 1993 echter tot de laatste uitlopers van de Nederlandse verwerking van de oorlog die in de jaren '70 als massaal verschijnsel opkwam. Sindsdien heeft het politiek-maatschappelijk klimaat in Nederland zich wat meer naar binnen gericht, terwijl tegelijk de opkomst van een 'geglobaliseerde' jonge generatie in beide landen de grensoverschrijdende communicatie veel ontspannener heeft gemaakt.

Ook heeft specifiek overheidsbeleid die ontspanning in de hand geholpen, vooral de gezamenlijke inspanningen om het Nederlands-Duits gesprek op gang te brengen. In het bijzonder heeft de in 1994 onder aanmoediging van Prins Claus tot stand gekomen Nederlands-Duitse Conferentie op dit vlak baanbrekend werk verzet. Ook het in dezelfde periode ingestelde Journalistenstipendium, dat Duitse en Nederlandse journalisten de kans biedt een tweetal maanden op redacties in het andere land werkzaam te zijn, heeft bijgedragen aan evenwichtiger berichtgeving over en weer. De Nederlandse kennis van en het inzicht in wat onze oosterburen beweegt zijn vervolgens ook gunstig beïnvloed door het in deze periode opgerichte Duitsland Instituut bij de Universiteit van Amsterdam.

Op de achtergrond heeft zeker ook de Duitse verwerking van de jongste geschiedenis een belangrijke bijdrage geleverd. Op politiek niveau: na de onvergetelijke (maar in de Bondsrepubliek omstreden) knieval van bondskanselier Willy Brandt bij het ghetto-monument in Warschau (1970) volgde in 1985 de niets verhullende Bondsdagrede van bondspresident Richard von Weizsäcker ('geen Duitser die toen niet geweten heeft wat er in nazi-Duitsland gebeurde'). Op justitieel niveau kwamen vanaf eind jaren '40 de processen tegen de concentratiekampbeulen op gang, aanvankelijk ergerlijk aarzelend en sterk formalistisch ('bevel is bevel'), maar gaandeweg steeds scherper tot de kern van de individuele verantwoordelijkheid doordringend: vooral het tweede Auschwitzproces (1965) markeerde hier een ommekeer, die zich tot in het onlangs gehouden proces-Demjanjuk uitstrekt. Algemeen maatschappelijk had in Duitsland echter de Amerikaanse tv-serie over 'de Holocaust' (1978) de grootste uitwerking. Tientallen miljoenen (vooral jonge) Duitsers gingen toen de ogen open, wat vervolgens neersloeg in aangescherpte bewustwording in het onderwijs en de media. De Duitse hereniging vond in 1990 in het volle besef van Duitslands historische verantwoordelijkheid plaats.

Wie de huidige Duitse politieke en maatschappelijke discussie over oorlog, mensenrechten en integratie van migranten volgt – en bijvoorbeeld ook ziet hoe de historisch zo beladen nieuwe hoofdstad Berlijn met de jongste geschiedenis omgaat – kan zich voorstellen dat bijna twintig jaar sinds Solingen er geen aanleiding meer voor Nederlandse woede hoeft te bestaan. De bijzondere Nederlands-Duitse verhouding lijkt ook op dit punt geheel genormaliseerd. Dat het Nationaal Comité 4 en 5 mei de Duitse Bondspresident heeft uitgenodigd dit jaar de Bevrijdingslezing te houden, is in het licht van de naoorlogse relatie tussen Nederland en Duitsland een betekenisvolle daad vol historische symboliek.

Is normaal wel genoeg?

Alles dus pais en vree in de bilaterale relatie? Zeker. Nederland en Duitsland bedrijven op grote schaal handel met elkaar. De investeringscijfers over en weer zijn indrukwekkend. De Haven Rotterdam bedient een groot Duits achterland, dat ook weer de verbinding met verder gelegen markten mogelijk maakt. Wetenschappelijke, culturele en maatschappelijke uitwisseling vindt veelvuldig plaats. Duitse studenten bevolken met vele duizenden Nederlands universiteiten. Twee keer drie miljoen Nederlandse en Duitse toeristen bezoeken elkaars hotels, campings, (hoofd-)steden en stranden. Nederlandse voetballers en trainers schitteren in de Bundesliga. Aan weerszijden van de 567 kilometer lange gedeelde grens groeit een levendige wisselwerking in wonen, werken en ondernemen. In de EU zijn de twee landen, hoewel van ongelijke grootte en gewicht, vaak gelijk van zins; voor een stabiele Euro staan ze zelfs schouder aan schouder. In Münster geeft de Nederlandse landmacht samen met de *Bundeswehr* succesvol leiding aan het multinationale Duits-Nederlands Corps.

Op het oog is er weinig aan de hand. Nederland is sterk met Duitsland vervlochten en neemt ook een aparte plaats in het Duitse wereldbeeld in. De band met Duitsland vergroot Nederlands welvaart en versterkt Nederlands positie op het internationale toneel. Voor ons is de relatie met Duitsland van bijzonder strategische aard.

Maar voor wie wat verder kijkt is er toch reden tot zorg. De relatie is namelijk helemaal niet zo hecht als zij schijnt en wordt zelfs door erosie bedreigd. Onze innige betrekkingen met Duitsland zijn helemaal niet zo vanzelfsprekend als men geneigd zou zijn te menen. Onze goede relatie met Duitsland is geen *Selbstläufer*

en Nederland is hierin bovendien steeds meer de vragende partij. Een paar aspecten van een kantelend beeld.

Kantelend beeld

Berlijn is geen Bonn. Twintig jaar na het besluit de regeringszetel te verhuizen naar de hoofdstad van het verenigde land is duidelijk dat het politieke gewicht in de Bondsrepubliek oostwaarts is verschoven. Nog steeds komt ruim een kwart van de Bondsdagleden uit onze *Nachbarländer* Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, maar de fysieke en mentale nabijheid van Duitsland als geheel met Nederland neemt – ook door het slinkende relatieve gewicht van die deelstaten – onmiskenbaar af. Door de hereniging van het land en de daaropvolgende oostwaartse uitbreiding van de EU ligt Duitsland niet meer ‘aan de rand’ van Europa, maar er middenin, met alle gegroeide verantwoordelijkheden van dien. Om op de Duitse radar te figuren moet Nederland het nu opnemen tegen acht andere Duitse buurlanden, die effectief – soms met een beroep op historisch leed – de aandacht van Berlijn opeisen. Nederland is, ruim twintig jaar na de val van de Muur, geen vanzelfsprekend ‘bevoorrechte’ buur meer. En in de grensregio mankeert er nog veel aan de grensoverschrijdende samenwerking.

Duitsland bevindt zich steeds meer in een andere wereld. Het land blijft stevig verankerd in het Westen, maar stelt tegelijk vast dat de wereld multipolair wordt. De Amerikaanse dominantie neemt af en de kracht van andere spelers neemt toe. De ‘pax americana’ is nog niet voorbij, maar de regels van het internationale spel worden steeds minder alleen door Washington bepaald. Voor Duitsland neemt dus het belang van de EU toe. Hiermee kan de Duitse stem op het wereldtoneel kracht worden bijgezet. Het Verdrag van Lissabon schept voor zo’n Europese wereldrol een basis. Tegelijk vormt de uitgebreide Unie, met haar gecompliceerde belangenafweging en besluitvorming, maar ook met haar instabiele interne evenwicht (de Euro!), een bron van groeiende Duitse zorg. Een toenemend aantal één-tweetjes met Frankrijk moet hiervoor vanuit Duits perspectief soelaas bieden, maar vergroot soms ook het probleem. Daarom ook streeft Duitsland – nog steeds zoveel mogelijk Europees ingebed – naar meer eigen wereldpolitiek profiel, bijvoorbeeld in de VN-Veiligheidsraad en in de G7/8/20.

Daarom ook richt Duitsland zich steeds meer op het opbouwen van ‘strategische’, vooral economisch getinte relaties met landen als Rusland, China, India

en (binnenkort) Brazilië. Nederland, dat in feite met hetzelfde wereldbeeld wordt geconfronteerd, heeft aan Duitsland enerzijds een onmisbare partner voor het versterken van de noodzakelijke Europese samenwerking, maar dreigt anderzijds Duitsland steeds meer te verliezen aan de bevoorrechte relatie van de Bondsrepubliek met Frankrijk (en Polen) en aan de grote gesprekspartners elders in de wereld.

De Duitse economie is ingrijpend veranderd. Wat is gebleven is het industriële karakter. Maar de industrie is steeds kennisintensiever geworden, steeds meer *high-tech* en ook steeds meer ecologisch duurzaam (*Energiewende*). Daarmee lukt het Duitsland de ‘machinekamer’ van de wereld te blijven. En met zijn industriële export – geholpen door loonmatiging en arbeidsproductiviteit – fungeert het als ‘motor’ van de Europese economie. Nederlands aandeel in dit nieuwe Duitse *Wirtschaftswunder* neemt af. Nog steeds wordt 24% van onze export in Duitsland afgezet en nog steeds is ons bedrijfsleven er de grootse buitenlandse investeerder. Maar beide cijfers staan onder druk, mede omdat het deel van Duitsland waar wij sterk staan, het noordwesten, het economisch minder goed doet dan het brede zuiden van het land (*Laptop und Lederhosen*). Wil Nederland zijn economische presentie in Duitsland behouden, dan zal het meer moeten investeren in kwaliteit en innovatie. En zal het zijn aandacht veel sterker moeten richten op ‘groeipool’ Zuid-Duitsland.

Nederland kan op veel goodwill in Duitsland bogen. Ons land wordt gezien als liberaal en vooruitstrevend, als verdraagzaam en solidair, als creatief en pragmatisch. Het wat behoudender Duitsland ziet in dit kleinere buurland vaak een interessant ‘maatschappelijk laboratorium’. Nog steeds beschikt Nederland op een aantal beleidsterreinen over voor Duitsland interessante modellen, zoals in de gezondheidszorg, het arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid, alsook op cultureel vlak. Tegelijk neemt het aantal kritische commentaren over Nederland in de Duitse media en bij Duitse gesprekspartners toe, zoals ik ook zelf heb kunnen vaststellen. Dan gaat het enerzijds over de vermeend afgenomen verdraagzaamheid tegenover migranten, anderzijds over wat gezien wordt als toenemende restricties op cultureel en maatschappelijk vlak. Bovendien neemt men een toegenomen eurosceptische toon in Nederlands politieke debat waar.

Nederland is een land dat voor Duitsland ertoe doet – in heden en verleden, maar ook in de toekomst. Dit was de impliciete boodschap verbonden

met het succesvol verlopen staatsbezoek van HM de Koningin in april jl. Adel verplicht: nu gaat het erom deze op zich zelf goed aangekomen boodschap vast te houden en in concrete stappen om te zetten. Dit verdient een doordachte en met lange adem volgehouden Duitsland-strategie. In de allereerste plaats is het echter nodig dat in Nederland het besef doorbreekt dat Duitsland niet als vanzelf onze betrouwbare partner en onze succesvolle afzetmarkt is. Duitsland verdient in ons Europees en internationaal beleid – politiek, economie en ook cultuur te zamen genomen – de volle aandacht.

Op de Duitse radar blijven

De relatie met Duitsland is voor Nederland van bijzonder strategische aard. Dit geldt voor veel aspecten van ons nationaal leven, maar in het bijzonder voor onze positie in de EU en voor de economie. En dit is in toenemende mate het geval. Voor Duitsland geldt het omgekeerde: Nederland is nog wel een belangrijke partner, maar ons belang voor Duitsland neemt relatief af. In deze asymmetrische relatie is Nederland méér dan Duitsland de vragende partij en moet het zich inspannen aan te tonen dat het voor Duitsland ertoe doet. Dit is nu eenmaal het lot van een kleinere mogendheid, maar daarmee moet wel bewust en strategisch worden omgegaan. Nodig zijn dus institutionele oplossingen, relevant en innovatief beleid, grensoverschrijdende samenwerking en – in het algemeen – de aanhoudende bereidheid in de relatie met Duitsland te investeren. Daarmee kan Nederland zijn reputatie in Duitsland als een betrouwbare partner bestendigen.

Een geïnstitutionaliseerde dialoog. De beleidsdialoog tussen de regeringen en overheden van Nederland en Duitsland is versnipperd. Op politiek niveau hangt deze nogal af van 'toevalligheden', zoals een goede chemie over en weer of van de noodzaak Duitse steun voor Nederlandse wensen te verwerven. Het is nog steeds van groot belang om regulier contact met de Duitse ambtgenoot te onderhouden en in een persoonlijke relatie te investeren. De contacten op Raadsniveau in Brussel zijn doorgaans vluchtig van aard en komen niet voor grondig bilateraal overleg in de plaats. Op ambtelijk niveau bestaan hier en daar bilaterale overlegstructuren, maar te weinig functioneren echt goed. Soms weet Nederland in Duitsland een luisterend oor te vinden; voorwaarde is wel dat het initiatieven neemt die bij Duitse beleidsoverwegingen aansluiten. Om deze contacten en initiatieven te bestendigen, is het nodig dat Nederland met

Duitsland de *beleidsdialoog* intensiveert en daaraan ook een institutionele structuur geeft. Bij dit laatste kan worden gedacht aan reguliere consultaties tussen beide regeringsleiders, bijvoorbeeld in een jaarlijkse ontmoeting op basis van een inhoudelijke agenda met Europese, economische en bilaterale onderwerpen. Ook is het goed denkbaar dat beide landen op hoog niveau een praktisch beleidsgesprek voeren over specifieke beleidsthema's. De Tweede Kamer heeft zich in november 2011 bij motie-Ten Broeke/Ormel voor Nederlands-Duits topoverleg uitgesproken.

Ook op parlementair en partijpolitiek niveau kan het contact stukken intensiever. Waar onze politieke partijen in het verleden veelal nauw met hun Duitse zusterpartijen samenwerkten, is dit tegenwoordig veel spaarzamer geworden. Ontwikkelingen in de EU (subsidiariteitstoets), maar ook in Duitsland zelf (het toegewezen gewicht dat het Constitutioneel Hof aan de stem van de Bondsdag hecht), zouden voor ons parlement en onze partijen aanleiding moeten zijn vaker de oostergrens over te steken (of omgekeerd) en dat niet te beperken tot de Nederlands-Duitse 'contactgroepen' in beide parlementen. Premier Rutte heeft intussen al het goede voorbeeld gegeven met recente optredens voor het FDP-congres van november 2011 en voor de CSU-*Klausurtagung* op 6 januari 2012.

Een derde forum voor een geïntensiveerde dialoog biedt de Nederlands-Duitse Conferentie (NDC), product van de gezamenlijke inspanning in de jaren '90 om de Duitse reputatie in Nederland te verbeteren. De doelgroep bestaat hier, naast parlementariërs, uit vertegenwoordigers van maatschappij, wetenschap en media. Nu de relatie echt genormaliseerd is, kan de NDC worden omgebogen tot een instrument voor bilateraal gesprek tussen twee EU-lidstaten die wel veel met elkaar gemeen hebben, maar toch ook echt anders zijn. Na de succesvolle Haagse conferentie van november 2010 over 'Democratie in problemen' volgt deze zomer een aflevering in Berlijn over 'Democratie en de EU'. Het is duidelijk dat de NDC nog intensiever als instrument van de bilaterale relatie kan worden ingezet.

Relevant en vernieuwend Europees beleid. De Europese Unie biedt bij uitstek het podium voor intensieve samenwerking met Duitsland. Als oprichterstaat, die in de Europese integratie vaak een vooraanstaande rol speelde (voorbeeld: de verdragen van Maastricht en Amsterdam), hebben wij in beginsel bij de Duitsers een streepje voor. Weliswaar is Duitsland de laatste tien jaar iets minder vanzelfsprekend 'eu-

rofiel' geworden en iets meer op het eigen nationale belang gespitst geraakt, toch is het land nog steeds doortrokken van afhankelijkheid aan de Europese gedachte: buiten de EU om ziet de Duitse politieke elite Duitsland eigenlijk geen internationale rol spelen. Tegelijk is Duitsland minder terughoudend in het voor zichzelf opeisen van een leidende rol, vooral als het om de euro en de economie gaat, zij het weer dat deze leiding uit principe steeds samen met Frankrijk (en langzaam toenemend ook in Weimardriehoeksverband met Polen erbij) wordt uitgeoefend. De communautaire gedachte is in Duitsland wat op de achtergrond geraakt; zeker geldt dit voor de positie van de Europese Commissie, waarvan Duitsland vaak vindt dat zij wezenlijke Duitse belangen veronachtzaamt. Ook heeft Duitsland afscheid genomen van de praktijk als *Zahlmeister* van Europa alle problemen financieel te helpen oplossen; daarvoor is de EU nu te groot en Duitsland door de nog steeds doorlopende kosten van de Duitse hereniging niet rijk genoeg meer. Binnen deze context – die voor Duitsland nog steeds de wens naar 'meer Europa' inhoudt, waar dit voor Nederland niet bij voorbaat geldt – kan Nederland in de EU samen met Duitsland optrekken of in elk geval via Duitsland op de Brusselse besluitvorming invloed nemen op het:

- versterken van het euro-stabiliteitspact en van de sociaal-economische hervormingsgezindheid in de EU-lidstaten;
- bewerkstelligen van een evenwichtig en modern begrotingsbeleid voor de EU, inclusief een behoeftzaam gefinancierd gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- hanteren van heldere regels voor de uitbreiding van de EU;
- verdiepen van de Europese binnenmarkt, in het bijzonder betreffende de vrijheid van dienstenverkeer;
- efficiënt reguleren van financiële markten;
- effectief versterken van het Europees onderzoeks- en innovatiebeleid;
- verschaffen van verdere impulsen aan het EU-transport-, energie- en milieubeleid; en op het
- evenwichtig opbouwen van de Europese diplomatieke dienst – mede ter aanvulling op Nederlands-Duitse buitenlands-politieke samenwerking inzake thema's als mensenrechten en nucleaire ontwapening.

De Nederlandse wensen met betrekking tot de EU-regelgeving over immigratie/integratie (het

'Leerspakket') kunnen niet bij voorbaat op Duitse steun rekenen, maar een intensief gesprek daarover heeft op zijn minst wel raakvlakken tussen beide landen aangetoond. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse eis de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied te koppelen aan voorwaarden op het gebied van corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid. Beide bleken duidelijk uit het bezoek dat minister Leers in oktober 2011 aan Berlijn bracht.

Op alle genoemde terreinen is het voor het effect van de Nederlandse Europese diplomatie van groot belang dat ons land met voorstellen komt die door Duitsland als ondersteunend of op zijn minst uitdagend worden ervaren en die daardoor ook in de Duitse politieke discussie een rol kunnen spelen. 'Bewerking' van de Duitse media en van de woordvoerders in de Bondsdag kan daarbij effect sorteren. Een goed recent voorbeeld betreft het door het Nederlands kabinet in september 2011 gelanceerde voorstel het begrotingsbeleid van de Euro-lidstaten aan te scherpen en met het toezicht daarop een speciaal toegeruste Europees Commissaris te belasten. Dit leidde onmiddellijk tot intensief contact tussen Berlijn en Den Haag en heeft onmiskenbaar via Duitsland in de recente Europese besluitvorming doorgewerkt. Duitsland ziet graag een actief Nederland dat (alleen, of in Benelux-verband) een constructieve rol speelt en waarmee het vruchtbaar kan samenwerken – ook als aanvulling op of ter voeding van de Duitse samenwerking met Frankrijk.

Inzetten op handel en investeren. In 2010 bedroeg het Nederlandse marktaandeel in Duitsland 8,5%. Nederland exporteerde in dat jaar voor bijna 70 miljard euro naar Duitsland, wat neerkomt op 24% van de totale Nederlandse export. Nederland is in 2011 weer *Duitslands eerste importeur* (vóór China) en *grootste buitenlandse investeerder* (vóór de Verenigde Staten), terwijl Duitsland in ons land zijn *derde exportmarkt* vindt (na Frankrijk en de Verenigde Staten). De Nederlandse successen in Duitsland vormen echter geen gegeven. Duitsland is een veeleisende markt en vormt ook steeds meer een verdringsmarkt: de grote groei zal er dit jaar uit zijn en de concurrentie – van nieuwe EU-lidstaten, maar vooral van de BRICS – neemt voelbaar toe.

Gelet op het grote belang voor ons van de Duitse markt (ter vergelijking: onze export naar China bedroeg in 2010 nog geen 6 miljard!) kan Nederland het zich niet veroorloven bij de pakken neer te zitten. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft bovendien in Duitsland nog volop kansen, mits het in kwaliteit en

innovatie investeert en het zijn aandacht ook richt op de Duitse regio's waar het onvoldoende aan zijn trekken komt. In de Zuid-Duitse deelstaten Beieren, Baden-Württemberg en Hessen wordt meer dan 40% van het Duitse BNP verwezenlijkt, terwijl er maar 25% van de Nederlandse export wordt afgezet! Op de wat langere termijn bieden de zuidelijke deelstaten in Oost-Duitsland – Saksen en Thüringen – ook een wenkend economisch perspectief. Handelsbevordering heeft in dit geval ook strategische betekenis: ons economisch gewicht bepaalt mede onze plaats op de Duitse radar. Achteruitgang op dat vlak heeft dus meer dan alleen economische betekenis. Een agenda:

- samen met Nederlandse belanghebbenden, waaronder ook de Haven Rotterdam, het inmiddels gelanceerde Zuid-Duitsland-initiatief uitbreiden, zodat de aandacht voor die groei pool voor een langere tijd wordt geïntensiveerd. Het bezoek van Beierens minister-president Seehofer (in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Bondsraad) aan Den Haag in juni 2012 biedt in deze context kansen;
- ambities in Duitsland van de negen Topsectoren in de Nederlandse economie proactief steun bieden op basis van de internationaliseringsagenda van elk van deze sectoren;
- vraag en aanbod van kennis (onderzoek en innovatie) tussen Nederland en Duitsland gericht op elkaar afstemmen (seminars, missies e.d.). Samen aansluiting zoeken bij het Europese onderzoeks- en innovatiebeleid;
- Duitslands bekendheid met Nederlandse producten en diensten gericht vergroten door als 'gast-, focus- of partnerland' te fungeren op grote, gezichtsbepalende beurzen in dit bij uitstek geprofileerde 'Messeland'; hiermee wordt voor de agro- en voedingssector begonnen met de *Grüne Woche* in Berlijn in januari 2013;
- Duitse investeringen in Nederland bevorderen door gerichte inzet van de Nederlandse posten in Duitsland: de ambassade in Berlijn, de consulaten-generaal in Dusseldorp en München, de NBSO's (*Netherlands Business Support Offices*) in Hamburg, Leipzig, Frankfurt/Main en Stuttgart en de 13 honorair consuls. Het Duitse bedrijfsleven is nu al, na de Verenigde Staten, de grootste buitenlandse generator van werkgelegenheid in Nederland;
- optimale omgevingsfactoren voor economische activiteiten in Duitsland bevorderen, zowel met betrekking tot verbetering van de zeer wezenlijke achterlandverbindingen voor 'Mainports' Amsterdam/Schiphol en Rotterdam/Haven (Betuwelijn) als tot

de belangen van clusters als 'Brainport' Eindhoven, 'Greenport' Venlo en 'Energy Valley' Eemshaven;

- economische diplomatie bedrijven in de vorm van activiteiten ter bevordering van een 'level playing field', ter verwijdering van handelsbelemmeringen en ter vergroting van de zichtbaarheid van de Nederlandse economische presentie in Duitsland. Bijzondere innovatiemissies onder leiding van de bewindslieden van EL&I alsook van, naar verwachting, het Kroonprinselijk paar zullen de Nederlandse ambitie in de economische samenwerking met Duitsland onderstrepen.

Van belang voor onze economische strategie in Duitsland is te beseffen dat Duitsers hoge kwaliteitseisen stellen, aan zichzelf niet minder dan aan hun zakelijke partners en toeleveranciers, en dat zij veel waarde hechten aan vertrouwenwekkende relaties. Succes op de Duitse markt vereist daarom aanhoudende investeringen in kwaliteit en loyaliteit. Gelet op de nauwe relatie in Duitsland tussen bedrijfsleven en overheid moet de gewenste inzet zich dus ook tot het politieke niveau uitstrekken. Verder moeten we veel meer aandacht besteden aan het Duits, iets dat gemakkelijker moet gaan nu een groeiend aantal Duitsers onze taal spreekt.

Een goede buur... Nederland deelt een bijna 570 kilometer lange grens met Duitsland. Lang is daar beleidsmatig weinig belang aan gehecht, het bespreken van incidentele grensproblemen – zoals in het Eems-Dollardgebied – daargelaten. In toenemende mate is echter het besef gegroeid dat men hiermee een belangrijke kans laat liggen. Niet alleen verdienen de Nederlanders en Duitsers die in de grensstreek wonen en voor werken, leren, ondernemen en wonen steeds meer op elkaar zijn aangewezen, het dat allerlei regelingen en voorzieningen die hun daarbij nu in de weg staan, beter op elkaar worden aangesloten. Ook kan men hiermee de nodige economische groei in deze soms wat perifere gebieden bevorderen. Het vorige kabinet heeft dan ook een heus beleid ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking in werking gesteld, wat het huidige kabinet nu bijna identiek voortzet. Wat echter ook telt, is dat Nederland met gerichte aandacht voor de grensregio zijn invloed in Duitsland versterkt. In de Duitse grensregio westwaarts van de lijn Bremen-Keulen wonen immers meer dan 15 miljoen Duitsers die economisch veelal op Nederland zijn gericht, er veelal hun vakantie doorbrengen, in toenemende mate onze taal spreken en ons land over het algemeen een goed hart toedragen. Versterking van de grensoverschrijdende samen-

werking (die nu al in Euregio's en andere verbanden plaatsheeft) doorbreekt niet alleen het isolement van de (vaak krimpende) grensgebieden en bevordert de sociaal-economische ontwikkeling van de 'rijndelta', maar draagt ook bij aan het schragen van Nederlands positie in Duitsland in het algemeen. Daarmee is dus een strategisch belang diendend.

Als *prioriteiten* voor de komende jaren dienen zich aan:

- onderlinge verbindingen verbeteren: treinvervoer (niet alleen de Betuwelijn), waterbeheer (rivieren als de Rijn, maar ook kanalen) en wegen, inclusief aansluitingen op openbaar vervoer;
- veiligheid bevorderen (politie en justitie): de grensoverschrijdende criminaliteit beter aanpakken door verdieping van de samenwerking tussen de nationale opsporingsdiensten en uitwisseling van operationele informatie; ook de grensoverschrijdende rampenbestrijding moet bestuurlijk op een hoger plan worden getild;
- onderwijs: opleidingen beter op elkaars vraag naar arbeid laten aansluiten en de overstap tussen elkaars instellingen vergemakkelijken;
- EU-interne markt: beperking van onderling afwijkende interpretaties van EU-richtlijnen en bevordering van gemeenschappelijk indienen van projecten voor INTERREG-steun.

Goede afstemming met de onderscheiden Duitse autoriteiten is essentieel en tegelijk niet eenvoudig, gelet op de niet op elkaar aansluitende bestuursniveaus in beide landen. Goede afstemming in Nederland is ook essentieel: ministeries, provincies, gemeenten en andere (semi-)publieke instellingen moeten dezelfde prioriteiten en aanpak kennen. Het ministerie van BZK (secretariaat van de *taskforce* Grensoverschrijdende Samenwerking [GROS]), gesteund door de Speciaal Vertegenwoordiger voor de Buurlanden (SVB) van de minister van Buitenlandse Zaken, heeft hier een leidende rol te vervullen. Tegelijk is het van groot belang op politiek niveau regulier contact te onderhouden met de regeringen van Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, bijvoorbeeld tussen de bewindslieden van economische zaken of infrastructuur. Uit eigen waarneming heb ik kunnen vaststellen hoeveel waarde Dusseldorp en Hannover hieraan hechten. Dit jaar bezoekt premier Rutte minister-president Kraft in Dusseldorp en komt de minister-president van Nedersaksen, McAllister, naar Den Haag. Zo kan aan het geduldig verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking, dat vaak op lager bestuurlijk niveau plaatsheeft, een krachtige impuls worden verleend.

Conclusie: naar een nieuw Europees samenleven

Nederland en Duitsland zijn nauw met elkaar verflochten, zo sterk zelfs, dat aan beide zijden van de grens het besef hiervan soms ver bij de werkelijkheid achterblijft. Toch moeten we oppassen. Door de verschuivende gewichten in Duitsland en in Europa is Nederland zijn status als Duitslands 'bevoorrechte' buurland kwijtgeraakt. Nederland zal steeds meer moeite moeten doen om op de Duitse radar te verschijnen en te blijven. En tenzij we meer in Duitsland investeren, zal Duitsland ons steeds meer als 'vanzelfsprekend' over het hoofd zien. Het staatsbezoek dat HM de Koningin in april 2011 aan Duitsland bracht, fungeerde in zekere zin als 'katalysator': goede betrekkingen tussen Nederland en Duitsland zijn en blijven niet vanzelf goed, die verdienen permanent onderhoud. Het kabinet had zich in januari 2011 al op intensivering van de relatie met de buurlanden bezonnen.

Extra aandacht voor Duitsland is ook daarom onmisbaar, omdat Duitsland in de EU en in de internationale economische verhoudingen een rol van groeiende betekenis speelt. Tegelijk ziet het land zichzelf voornamelijk alleen in Europees kader een rol op het wereldtoneel spelen, iets dat voor een zich actief en constructief opstellend Nederland kansen voor een zinvolle beleidsdialoog met Duitsland biedt, juist ook op topniveau. Versterking van onze economische positie in Duitsland – vooral in Zuid-Duitsland – en ook bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking zijn in dat verband niet alleen waarden op zichzelf (voor onze economie, voor onze grensregio), maar ze dragen tevens, op zijn minst indirect, bij aan het belang dat Duitsland aan de relatie met Nederland hecht.

Ook moeten we letten op onze reputatie in Duitsland: met publieke, culturele en mediadiplomatie kunnen we ons positieve imago versterken en negatieve beelden op zijn minst nuanceren. Doen we niets, dan hollen we achteruit en hebben we alle reden boos (op onszelf) te worden. Investeren we daarentegen in intensivering in de diepte en breedte van de relatie met Duitsland, dan dienen we het Nederlands belang in de ruimste betekenis van dit begrip. Een genormaliseerde relatie met Duitsland is niet voldoende. Daarmee doen we onszelf en onze beide landen te kort. De woe-de voorbij dus.

Mr. drs. Marnix Krop is Nederlands ambassadeur in Berlijn.

De rol van Duitsland op het Europese toneel

De columnist Charlemagne deed enkele maanden geleden een treffende uitspraak in *The Economist* over de Frans-Duitse as: Frankrijk heeft Duitsland nodig om zijn zwakte te verbergen, Duitsland heeft Frankrijk nodig om zijn kracht te camoufleren. Deze kernachtige observatie toont niet alleen de huidige machtsverhoudingen binnen Europa aan, zij laat ook zien dat de positie van Duitsland in de Europese Unie de afgelopen jaren grondig is veranderd. Vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de jaren '50 van de vorige eeuw was de Europese integratie zowel middel als doel voor Duitsland. Middel om Duitsland weer een plaats aan tafel te geven, doel om Duitsland voor altijd krachtig in Europa in te bedden.

De opeenvolgende Duitse Bondskanseliers, en in het bijzonder Konrad Adenauer, Helmut Schmidt en Helmut Kohl, hebben met grote overtuiging die politieke lijn gevolgd.¹ De totstandkoming, na de Duitse eenwording, van de Monetaire Unie bij het Verdrag van Maastricht, nu twintig jaar geleden, was een van de meest concrete resultaten van deze politiek. De invoering van de euro, het opgeven van de D-mark, was dan ook in eerste instantie geen economische keuze, maar een politieke zet.

Met het bondskanselierschap van Gerhard Schröder is er evenwel een duidelijke kentering gekomen. Illustratief in dat opzicht is niet alleen het verzet tegen de oorlog van George W. Bush in Irak, waardoor de Europese Unie ernstig gespleten werd, maar ook de schending van het Stabiliteits- en Groeipact in 2003, waardoor het vertrouwen in de Europese rechtsorde werd geschaad. In beide gevallen werden de Duitse standpunten sterk bepaald door binnenlands-politieke en electorale overwegingen, die de voorrang kregen boven Europese.

De komst van Angela Merkel leek aanvankelijk een terugkeer naar een meer pro-Europees beleid in te luiden, inclusief meer aandacht voor de kleine lidstaten. De krediet- en de schulden crisis heeft de Bondskanselier echter in een moeilijke positie gebracht, waarin zij voortdurend laveert tussen wat in de EU eigenlijk noodzakelijk is om de crisis op te lossen en wat zij denkt dat politiek en maatschappelijk haalbaar is in Duitsland. Dat levert een weinig consistent en doeltreffend beleid op. Sterker, de vraag is

gerezen of de diepe Europese overtuiging plaatsmaakt voor de wens Duitsland een doorslaggevende positie in Europa te laten innemen. Anders gezegd: wordt de stelling van Helmut Kohl dat Europa niet Duits, maar Duitsland Europees moet worden, thans omgedraaid?

De Europese Commissie opzij gezet

Als men de afgelopen paar jaar in ogenschouw neemt, vallen enkele wijzigingen in de traditionele Duitse standpunten op. *Allereerst* kan worden geconstateerd dat, bij de institutionele vormgeving van de oplossingen die werden aangedragen om de schulden crisis te beteugelen en de Eurozone in de toekomst crisisbestendig te maken, de *Europese Commissie* zoveel mogelijk op een zijspoor is gezet. In het verleden bood Duitsland stelselmatig weerstand tegen Franse en Britse pogingen de Europese samenwerking op een meer intergouvernementele leest te schoeien. Berlijn streefde met sterke Europese instellingen naar een Europese Unie die minder bestuurd wordt op basis van politieke macht en meer op institutionele *checks and balances*. Daarbij werd niet alleen groot belang gehecht aan een goed functionerende Europese Commissie, maar ook aan een betekenisvolle rol voor het Europees Parlement. Meer dan veel andere lidstaten, en zeker dan Frankrijk, heeft Duitsland bij de achtereenvolgende verdragswijzigingen geijverd voor versterking van de positie van de Commissie en het Parlement.

Interessant in dit verband is dat de Bondsrepubliek in Brussel ook minder belangstelling toonde om belangrijke functies te vervullen in de bestuurlijke organen, zoals de Commissie, en veel meer inzette op een kwalitatief goede en actieve vertegenwoordiging in het Europees Parlement (EP). Dat gold voor alle Duitse politieke partijen, in het bijzonder de christen- en sociaal-democraten.

Ging Duitsland bestuurlijke functies liever uit de weg, omdat die meer met machtsuitoefening werden geassocieerd? Speelden Duitsers liever een prominente rol in het EP, omdat deze instelling het symbool is van democratie op Europees niveau? Hoe dan ook, feit is wel dat Duitsland, in tegenstelling tot Frankrijk, nauwelijks pogingen ondernam om bestuurlijke sleutelposities door krachtige persoonlijkheden van de eigen nationaliteit te laten bezetten, terwijl Duitsers in

het EP wel altijd een prominente rol hebben vervuld (en trouwens nog steeds vervullen).

In tegenstelling tot deze vaste lijnen heeft Berlijn er de laatste tijd alles aan gedaan de positie van de Europese Commissie bij de crisisbeheersing tot een minimum te beperken. Voor het eerst werd dit helder bij de opzet van het tijdelijke noodfonds, het EFSF.² Deze constructie naar Luxemburgs recht was een Nederlandse uitvinding, die tegemoetkwam aan de Duitse blokkade om de Commissie een centrale rol te laten vervullen in de uitvoering van het Fonds.³ Ook bleef niet onopgemerkt dat het voorzitterschap van de *Task Force*, die in mei 2010 werd ingesteld om na te denken over versterking van de Europese regels over begrotingsdiscipline, in handen werd gelegd van Herman Van Rompuy en dat de Commissie daarbij in een ondergeschikte positie werd gemanoeuvreed. Later, bij de onderhandelingen over het permanente noodfonds, het ESM (European Stability Mechanism), werd deze lijn doorgetrokken.⁴

Tegelijkertijd met het ecarteren van de Commissie, zorgde Berlijn ervoor dat geen enkele belangrijke beslissing door beide Fondsen kan worden genomen zonder Duitse instemming. Bovendien werd de Duitser Klaus Regling aangesteld tot directeur van het EFSF, en naar verwachting zal hij ook het ESM, zodra dat in werking is getreden, gaan leiden.

Duitse terughoudendheid bij de vervulling van invloedrijke functies lijkt dus verleden tijd.⁵ Vanwaar deze argwaan tegen de Commissie en de wens alle besluitvorming te willen controleren? Heeft Duitsland geen vertrouwen meer in het bestuurlijk vermogen van de Commissie en is dat wantrouwen structureel of conjunctureel? Met andere woorden, is er geen geloof meer in de instelling als zodanig of is het vertrouwen in haar voorzitter, Jose Manuel Barroso, in het geding? Of misschien wel beide?

Publieke opinie en politieke weerstand roeren zich

Ten *tweede* valt op dat Duitsland in de crisis voortdurend heeft gekozen voor oplossingen die niet zozeer op een rationele analyse waren gebaseerd, maar vooral werden ingegeven door een mix van orthodoxe economische opvattingen, binnenlands-politieke motieven en maatschappelijke emoties. Daar die oplossingen in de praktijk niet, onvoldoende of zelfs averechts werkten, moesten ze voortdurend worden aangepast of teruggedraaid. Rationeel zou zijn geweest de Grieken zo snel mogelijk uit de brand te helpen. Het probleem

kon dan in omvang beperkt blijven en besmettingsgevaar kon worden vermeden. Maar hulp aan de Grieken kon op weinig sympathie van de publieke opinie rekenen, terwijl Berlijn vreesde dat gezwinde actie de druk op de Griekse regering zou verminderen om stevige bezuinigingsmaatregelen te nemen. Bovendien stond een strikte interpretatie van het Verdrag van Lissabon, in het bijzonder de *no bail out*-clausule, in de weg. Tegelijkertijd was Duitsland bang dat snelle hulp ook andere lidstaten het idee zou geven dat zij een loopje konden nemen met hun begrotingsbeleid.⁶

Op zich zelf waren dit allemaal geen opvattingen zonder grond, maar het lange wachten verergerde de crisis en leidde er uiteindelijk toe dat het hulppakket veel omvangrijker werd. Tekenend is ook dat Bondskanselier Merkel er later, onder politieke druk vanuit de *Bundestag*, op insisterde dat de banken zouden meebetalen aan de herstructurering van de Griekse schulden, toen die onvermijdelijk bleek. Dit terwijl vooral de Europese Centrale Bank (ECB) ervoor had gewaarschuwd dat deze gedwongen *private sector involvement* (PSI) ertoe zou leiden dat ook de financiële markten hun vertrouwen gingen verliezen in de volledige afbetaling van andere overheidsschulden, zoals die van Italië, en zo de crisis nog vergrooten.

Nadat de *PSI* in de Frans-Duitse verklaring van Deauville (18 oktober 2010) als principe was opgenomen en toen het daarna als beleidsinstrument zijn weg vond in de conclusies van de leiders van de eurozone, moest, toen de voorspelde reacties van de markten niet uitbleven, alles in het werk worden gesteld om duidelijk te maken dat het beginsel alléén op Griekenland van toepassing was en géén precedent vormde. Maar de Bondskanselier stond niet alleen onder druk vanuit de publieke opinie en de politiek; ook werd haar handelingsvermogen beperkt door de (vrees voor) mogelijke uitspraken van het Duitse Constitutionele Hof.

Zo wilde Angela Merkel slechts met de instelling van een permanent noodfonds instemmen op voorwaarde dat dit door middel van een wijziging van het Verdrag van Lissabon werd gelegitimeerd. Daarbij moest worden vastgelegd dat alleen in 'uiterste nood' en om de 'stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen' van het Fonds gebruik kon worden gemaakt. Dit alles was nodig om iedere schijn te vermijden dat in strijd werd gehandeld met de *no bail out*-bepaling in artikel 125 van het Verdrag. De overige lidstaten zaten na de moeizame ratificaties van het Verdrag van Lissabon niet te wachten op een verdragswijziging. Maar onder Duitse druk kwam die er toch.

Bij de daaropvolgende onderhandeling over het permanente Fonds werd de lijn doorgetrokken en werd in de overeenkomst ter zake uitdrukkelijk vastgelegd dat het ESM alleen in uiterste nood mocht worden ingezet.

Preventieve actie werd dus onder Duitse druk verboden. Enkele weken later – de inkt van het ESM-akkoord was nauwelijks droog – zag Berlijn uiteindelijk onder druk van de omstandigheden op de financiële markten toch in dat *precautionary measures*, zoals ook bij het IMF mogelijk, verstandig zijn. Vroegtijdig ingrijpen kan de financiële markten kalmeren en derhalve erger voorkomen. Nog voordat het ESM aan de nationale parlementen ter bekrachtiging werd voorgelegd, moest het dus alweer worden aangepast.

Dat gold overigens evenzeer voor het verbod op interventie door het Fonds op de secundaire markt voor overheidspapier. Dit verbod was door Duitsland afgedwongen, maar moest in tweede instantie worden ingetrokken. Ook Duitsland zag uiteindelijk in dat creativiteit en flexibiliteit belangrijker waren om de crisis op te lossen dan orthodoxie.

Intussen ging kostbare tijd verloren. Het vertrouwen van de financiële markten dat de Europese leiders er alles aan zouden doen de euro te redden, daalde keer op keer. Paradoxaal genoeg leidde die situatie ertoe dat de ECB een steeds actievare rol in de crisisbeheersing ging spelen. Dit tot weerzin van traditionele stromingen in Duitsland. Uit protest tegen het beleid van de ECB diende de Duitse directeur, Jürgen Stark, zelfs zijn ontslag in. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Zij hebben wel aanleiding gegeven tot *kritiek en twijfel*. Kritiek op het *zigzagbeleid* van Duitsland en twijfel aan de Europese gezindheid van Berlijn.

Het Bundesverfassungsgericht zet voetangels en klemmen uit

Het *derde* opmerkelijk verschijnsel in de verhouding tussen Duitsland en de Europese Unie – ik heb er al even aan gerefereerd – is de positie van het *Bundesverfassungsgericht*. Het Hof in Karlsruhe heeft de laatste jaren enkele uitspraken gedaan die de ruimte van de federale regering in de EU aan banden leggen. Kort gezegd komt het erop neer dat het Hof een rem heeft gezet op de overdracht van bevoegdheden naar Brussel. De Duitse rechters hebben zich daarbij gebaseerd op de stelling dat de democratische controle en participatie op Europees niveau onvoldoende zijn gewaarborgd. Artikel 38 van de Duitse Grondwet verleent een fundamenteel democratisch recht aan iedere Duitse burger, dat hem of haar invloed verleent op het politieke besluitvormingsproces. Dat recht kan niet worden vervreemd. In theorie sluit het Hof niet uit dat zo'n recht op Europees niveau gegarandeerd

wordt, maar feitelijk stelt het vast dat dit niet het geval is. Sterker, het Hof vindt dat het Europees Parlement die functie niet vervult, daar het niet de vertegenwoordiger is van het Europese volk. De manier waarop het EP is samengesteld is, naar het oordeel van het Hof, teveel gebaseerd op het principe van de gelijkheid van lidstaten en onvoldoende op dat van de gelijkheid van burgers.

Een belangrijke consequentie van de redenering van het Hof is dat democratische controle en participatie zich voornamelijk afspelen binnen de soevereine lidstaten. Het heeft dan ook in verscheidene uitspraken (o.a. over de verenigbaarheid van respectievelijk het Verdrag van Lissabon en het EFSF met de Duitse Grondwet) bepaald dat bij toepassing van enkele artikelen van het Verdrag of de inzet van het EFSF vooraf de uitdrukkelijke goedkeuring bij wet van de Duitse *Bundestag* en de *Bundesrat* (dan wel instemming van de budgettaire commissie) is vereist.⁷

Ook naar de toekomst werpt het Hof met zijn visie belemmeringen op tegen een verdere ontwikkeling van het Europese integratieproces. Weliswaar moet worden vastgesteld dat het Hof tot nu toe geen streep heeft gehaald door reeds gezette stappen, maar de gemarkeerde klijtlijnen zijn in de praktijk een belangrijke beperkende factor voor het beleid van de Bondsregering.

Verskillende geluiden

Al deze en Duitse invalshoeken en factoren hebben ertoe geleid dat onzekerheid ontstond over de vraag wat Duitsland nu precies wilde. Die indruk werd, zeker in de dagelijkse praktijk van Brussel, versterkt doordat de Bondsrepubliek, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, nooit een bijzonder strak en efficiënt gecoördineerd Europees beleid heeft gekend. Maar het was wel gebaseerd op enkele vaste uitgangspunten, die onder alle politieke partijen onomstreden waren.

Het gebrek aan dagelijkse coördinatie en interne afstemming betekende dat het *Bundeskansleramt* op alle belangrijke kwesties de kaarten nauw tegen de borst hield, zodat de Bondskanselier, zeker tactisch gezien, maximale speelruimte had bij de onderhandelingen tijdens de Europese Raden. Dit stelde hen in staat, zoals Helmut Kohl dat veelvuldig heeft laten zien, om op de doorslaggevende momenten dwarsliggers met ferme hand tot de orde te roepen dan wel compromissen tussen opponenten uit te werken. Zo nodig waren de Duitse leiders bereid daarbij diep in de geldbuidel te tasten. Het leverde Duitsland de reputatie van *Zahlmeister* van Europa op. Kortom, de zwakke interne coördinatie stelde de Bondskanselier in staat een sterke voortrekkersrol te vervullen op Europees niveau.



In de periode vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, toen de ministers van Buitenlandse Zaken nog deel uitmaakten van de Europese Raad, kon de Bondskanselier zo nodig ter plaatse zijn lijn afstemmen met zijn minister van buitenlandse zaken, die in de Duitse praktijk vrijwel altijd de leider van de (kleinere) coalitiepartner was. Nu de ministers geen zitting meer hebben in de Europese Raad, is dat niet langer mogelijk. Dit heeft zeker bijgedragen aan de recente irritatie tussen het *Bundeskansleramt* en het *Auswärtiges Amt*. Maar in de afgelopen periode zijn ook spanningen zichtbaar geworden tussen de Bondskanselier en de minister van financiën, Wolfgang Schäuble. Deze als zeer pro-Europees bekend staande partijgenoot van mevrouw Merkel werd enkele malen zelfs openlijk door haar teruggedrukt.

Duits leiderschap gewenst maar ook gevreesd

De twijfel en onzekerheid over de Duitse bedoelingen hebben in de laatste episode van de schulden crisis echter plaatsgemaakt voor vrees. Want kijkt men met enige afstand naar het verloop van de gebeurtenissen, dan lijkt het alsof Duitsland definitief het heft in handen heeft genomen. Toen de crisis eind 2009 met het Griekse begrotingstekort en enorme staatsschuld uitbrak, reageerde Duitsland traag en aarzelend. Daardoor ontstond twijfel aan de Duitse wil de euro

overeind te houden. Ook leek Duitsland in die periode bereid belangrijke concessies te doen aan Frankrijk. Zo gaf mevrouw Merkel in oktober 2010 tijdens de Frans-Duitse top in Deauville de door haar gewenste mogelijkheid op van *automatische sancties* tegen landen die stelselmatig hun begrotingstekort uit de hand laten lopen (in ruil voor de eerder genoemde, en door president Sarkozy in eerste instantie afgewezen *PSI*). Dit tot grote teleurstelling van de Nederlandse regering, die de instelling van automatische sancties tot een van haar prioriteiten had verheven.

Maar met het verloop van de crisis verzwakte de positie van Frankrijk, zeker toen de kredietbeoordelaars lieten merken dat de *triple A status* van Frankrijk op het spel stond.⁸ Die ontwikkeling heeft Parijs gedwongen mee te gaan in de Duitse opvattingen over begrotingsdiscipline. De resultaten van de bijeenkomst van december 2011 van de Regeringsleiders van de eurozone kunnen dan ook gezien worden als een Duitse overwinning.

Het nieuwe verdrag dat tussen de landen van de eurozone wordt gesloten (en waar andere EU-lidstaten zich bij kunnen aansluiten), ademt de Duitse geest van begrotingsdiscipline. De in Deauville nog opgegeven (vrijwel) automatische sancties komen er toch, landen worden verplicht in hun wetgeving een *Schuldenbremse* naar Duits voorbeeld op te nemen en het economisch beleid wordt strak gecoördineerd. Ook Parijs heeft

zich hierin moeten plooiën en de oproepen gericht aan Duitsland om de binnenlandse vraag te stimuleren zijn, althans voorlopig, verstomd.

Is de vrees hiermee bewaarheid dat Duitsland, dat het ook nog liet gebeuren dat het Verenigd Koninkrijk zich op de top van december 2011 isoleerde, de *strakke leider*, althans in economisch opzicht, *van de EU* is geworden en zijn wil oplegt aan de overige lidstaten?

Trendbreuk?

Hoe moet men dit alles nu duiden? Het zou onzin zijn te beweren dat vóór de eeuwwisseling in de Duitse politiek immer het Europees belang prevaleerde boven het nationale, en dat vanaf het nieuwe millennium het omgekeerde waar is. Is er niettemin sprake van een trendbreuk? En, zo ja, wat betekent dat dan voor de Europese Unie? Zeker is dat Gerhard Schröder en Angela Merkel een meer pragmatisch Europees beleid voeren dan hun voorgangers. Bondskanselier Schröder werd daarin nog gecompenseerd door een Europees bevlogen minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer van de Groenen, maar mevrouw Merkel wordt geflankeerd door Guido Westerwelle, wiens liberale FDP als gevolg van negatieve peilingen en de eurocrisis in verwarring is geraakt over haar Europese koers.

Dit toont ook aan dat er in de grote consensus die er de vorige eeuw in Duitsland heerste over het Europabeleid, barsten zijn ontstaan. De bereidheid als grote nettobetalers de Europese begroting ruimhartig te blijven financieren, staat onder druk; de mogelijke toetreding van Turkije is overstreden; en de aanpak van de schulden crisis niet minder. Tegelijkertijd is de positie van Duitsland in Europa als gevolg van de omwenteling van 1989 fundamenteel gewijzigd. De uitbreiding tot 27 lidstaten heeft Duitsland in het hart van de Europese Unie geplaatst. De Europese Commissie en de Raad van Ministers van de EU zijn verzwakt uit de veranderingen gekomen; de Regeringsleiders in de Europese Raad vormen het centrum van de bestuurlijke macht.

De traditionele terughoudendheid van Duitsland met betrekking tot een meer intergouvernementeel geleide EU lijkt verleden tijd. Is dit een onvermijdelijke ontwikkeling die een verdere Europese samenwerking mogelijk maakt, zoals in de visie van Luuk van Middelaar?⁹ Of is er een fundamentele wijziging aan de hand, waarbij de Europese Unie, ondanks de verschillen in grootte tussen de lidstaten, van een samenwerkingsverband gebaseerd op een zeker *machts-evenwicht*, verandert in een *meer hegemoniaal systeem*? En, zo ja, is dat een situatie die Duitsland bewust nastreeft of een situatie waar het zich eigenlijk ongemakkelijk bij voelt?¹⁰ En is zo'n ontwikkeling houdbaar of zal zij leiden tot spanningen, die het systeem opnieuw tot aanpassingen zullen dwingen? Het is duidelijk te

vroeg om antwoorden op deze vragen te geven. De werkelijke betekenis van de uitkomsten van de top van december 2011, een *kentering* of een *aberratie* die snel weer wordt hersteld, laat zich nog niet duiden.

Drs. Th.J.A.M. de Bruijn is lid van de Raad van State. Hij was vele jaren in dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, laatstelijk als Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie te Brussel (2003-2011).

Noten

- 1 Net als in Nederland werd in de Bondsrepubliek naast het Europese beleid een pro-Atlantische buitenlandse politiek gevoerd.
- 2 Het *European Financial Stability Fund*.
- 3 In de nacht van 8 op 9 mei 2011, toen de impasse over dit punt geen uitweg leek te hebben, bedacht Maarten Verwey van het Haagse Ministerie van Financiën, het EFSF als *special purpose vehicle*.
- 4 Het *European Stability Mechanism*.
- 5 Het was in dit opzicht ook opmerkelijk dat Merkel haar zinnen zette op de functie van Secretaris-Generaal van de Raad en al een jaar voor het vertrek van de Fransman Pierre de Boissieu afdwong dat die zou worden opgevolgd door haar naaste adviseur en vertrouweling Uwe Corsepius.
- 6 De Duitse koers werd overigens ook door Nederland gevolgd.
- 7 Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gebruikmaking van de *passerelle-bepaling*, die het mogelijk maakt op bepaalde terreinen zonder verdragswijziging bij besluit van de Europese Raad over te gaan tot besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid.
- 8 Uiteindelijk verlaagde kredietbeoordelaar Standard & Poor's op 13 januari 2012 de kredietstatus van Frankrijk inderdaad van triple A tot AA+.
- 9 Zie o.a. Luuk van Middelaar, *De Passage naar Europa, Geschiedenis van een begin*, Groningen: Historische Uitgeverij, 2009.
- 10 Misschien dat er ook een onderscheid is tussen uiteenlopende beleidsterreinen, bijvoorbeeld tussen het economische en het buitenlands-politieke?

Een Duits dilemma: de euro van geloofwaardigheids- naar vertrouwenscrisis

De euro stelt Duitsland voor een dilemma. Dat dilemma is ouder dan de euro en heeft Duitslands Europese monetaire politiek bijna vanaf de aanvang van het proces van Europese integratie mede bepaald. Nadat al in 1969 Bondskanselier Willy Brandt zich in Den Haag in beginsel bereid had verklaard de Duitse mark op te geven voor een Europese munt, verplichtte twintig jaar geleden Duitsland zich ten tijde van de Duitse eenwording formeel daartoe, namelijk door ondertekening van het Verdrag van Maastricht. Hiermee kwam het tegemoet aan het verlangen van Frankrijk, dat zo een eind wilde maken aan de Duitse monetaire suprematie. Maar Duitsland deed dit op voorwaarden, die nodig waren om voor zijn publieke opinie het opgeven van zijn munt aanvaardbaar te kunnen maken. De voorwaarden moesten garanderen dat de Europese munt even stabiel zou worden als de Duitse mark was. In de Duitse visie moest de 'betalingsbalansdiscipline', die door de muntunie voor afzonderlijke landen zou verdwijnen, worden vervangen door 'begrotingsdiscipline': de kans op uiteengroeien van de economieën zou dan beperkt zijn, en zouden toch onevenwichtigheden ontstaan, dan zouden landen met tekorten moeten aanpassen en de lasten daarvan zelf dragen.

Tegenover de door Duitsland benadrukte *soliditeit* plaatsten anderen, waaronder Frankrijk, *solidariteit*. In hun visie moest voor afzonderlijke landen de betalingsbalansdiscipline verdwijnen. Bij uiteengroeiend beleid zouden de daardoor ontstane onevenwichtigheden gezamenlijk worden gefinancierd, dan wel aangepast en zouden de aanpassingslasten 'symmetrisch' over landen met tekorten en overschotten worden verdeeld.

Ten slotte legden Frankrijk en de zuidelijke landen zich neer bij een verdrag dat de Duitse visie weerspiegelde, maar alleen omdat het deze monetaire unie was of géén monetaire unie. De fundamentele verschillen bleven bestaan en zij liggen ten grondslag aan de problemen van de euro.

De op Duits insisteren in het verdrag opgenomen bepalingen die de stabiliteit van de euro moeten garanderen, kunnen in vier punten worden samengevat:

- * De Europese Centrale Bank dient in haar beleid prioriteit te geven aan prijsstabiliteit, en niet onderworpen te zijn aan politieke druk;
- * Financiering van overheidstekorten door de centrale bank is niet toegestaan;
- * 'Buitensporige overheidstekorten' zijn niet toegestaan; en
- * Lidstaten garanderen elkaars schulden niet en nemen deze niet over (*no bailout*).

Met al deze verdragsverplichtingen wordt de hand gelicht. Pogingen dit te verdoezelen of goed te praten tasten de geloofwaardigheid verder aan. Hiermee ontwikkelt de monetaire unie zich in een richting die Duitsland had uitgesloten als voorwaarde voor zijn deelname. Het daardoor voor Duitsland ontstane dilemma werd door bondskanselier Merkel in de Bondsdag aldus samengevat: het verdwijnen van de euro is ondenkbaar, een transferunie onaanvaardbaar.

Ideaal monetaire integratie als bekroning

Vanaf het begin stond men in Duitsland – evenals in Nederland – op het standpunt dat monetaire integratie slechts de bekroning kon zijn van economische en politieke integratie. Toen deze volgorde voor andere landen niet aanvaardbaar bleek, insisterden Duitsland en Nederland op paralleliteit tussen monetaire en economische integratie, waarbij de overtuiging bleef dat politieke integratie op den duur noodzakelijk was om de monetaire integratie te bestendigen. De Bundesbank stelde dit in een advies aan de Bondsregering in 1990. Begin november 1991 zei Bondskanselier Kohl in de Bondsdag: 'Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück der Wirtschafts- und Währungsunion.' Eind december 1991, kort na de intergouvernementele conferentie in Maastricht, schreef hij dat het weliswaar niet mogelijk was gebleken daar aan alle gewenste verwachtingen te voldoen, maar dat door wat wél was bereikt, de politieke unie een dynamiek zou ontwikkelen waaraan niemand zich op den duur zou kunnen onttrekken.¹ Zijn opvolger Gerhard Schröder was aanvankelijk sceptischer, maar ook hij stelde, in 1999, dat de gemeenschappelijke munt zou dwingen

tot een politieke unie, omdat anders het bereikte gevaar zou lopen.² Maar overeenstemming met de partnerlanden bestond daarover evenmin als over prioriteit voor prijsstabiliteit.

De Duitse politieke leiders waren zich van dit verschil in visie bewust, evenals van de terughoudendheid van hun eigen kiezers tegenover een gemeenschappelijke munt. Daarom insisterden zij op het Stabiliteits- en Groeipact, waarin de verdragsbepalingen inzake overheidsfinanciën nader werden uitgewerkt. 'Het antwoord op een Monetaire Unie zonder Politieke Unie' noemde Bundesbank-vicepresident Jürgen Stark het. 'Voorlopig voldoende als het goed wordt toegepast. Op langere termijn echter is verdere politieke back-up onmisbaar.'³

Dat Duitsland op deze basis de D-mark opgaf, is niet alleen een triomf van hoop over ervaring. Het weerspiegelt vooral een politieke afweging, die al sinds de jaren zeventig zijn Europees monetair beleid mede bepaalde. Toen in 1978 Bondskanselier Schmidt de medewerking van de Bundesbank nodig had voor de oprichting van het Europese Monetaire Stelsel, hield hij in het besluitvormende orgaan van de Bank een betoog waarin hij wees op het verband met de buitenlandse politiek, die onder de last stond van het Duitse verleden.⁴ En zijn opvolger Kohl zei elf jaar later, eveneens binnenskamers, over het opgeven van de eigen munt: 'Dit besluit had hij tegen Duitse belangen getroffen. [...] Maar de stap is politiek belangrijk, want Duitsland heeft vrienden nodig. Er mag in Europa geen wantrouwen tegen ons bestaan.'⁵ De Franse leiders waren zich hiervan bewust: 'Kohl deed met de eenheidsmunt de grootste concessie die men kan vragen aan een Duitse bondskanselier,' schreef Hubert Védrine, naaste medewerker van president Mitterrand en later minister van buitenlandse zaken.⁶

Problemen met euro deels eigen schuld

Gegeven de verschillen in visie over de op te richten monetaire unie waren problemen voorspelbaar. Maar de achtereenvolgende Duitse Bondsregeringen droegen er met een erratisch beleid toe bij, de effectiviteit af te zwakken van de disciplinerende elementen, die juist op Duits insisteren in het verdrag waren opgenomen. Dat begon al onder Bondskanselier Kohl, die tijdens de intergouvernementele conferentie in Maastricht een Frans-Italiaans initiatief steunde om naast de overeengekomen toelatingscriteria een begindatum voor de EMU in het verdrag op te nemen. Verwacht kon worden dat deze datum bij strijdigheid

zou prevaleren. Toen vervolgens Duitsland zelf als gevolg van de Duitse eenwording niet aan de criteria dreigde te voldoen, bezweek de regering-Kohl voor de verleiding de overheidsfinanciën te flatteren door de goudvoorraad van de Bundesbank op te waarderen.

De poging strandde op verzet van de Bundesbank. Maar zij droeg niet bij tot versterking van de Duitse positie bij de beoordeling van andere kandidaten. Twijfel ten aanzien van Italië, onder meer uitgesproken door de Bundesbank, werd door de Bondsregering genegeerd. In de regering van Gerhard Schröder nam Oskar Lafontaine in zijn korte tijd als minister van financiën standpunten in die meer overeenkwamen met die van Frankrijk dan met de traditionele Duitse standpunten. De Bondskanselier zelf liet in 2005 weten dat als een land zich inspant het overheidstekort te verminderen, Europese instellingen zijn budgettaire soevereiniteit moeten respecteren. Daarmee degradeerde hij het verbod op buitensporige tekorten tot een inspanningsverplichting, en leek hij inperking van nationale soevereiniteit af te wijzen. In overeenstemming hiermee wist hij samen met Frankrijk een tegen beide landen voorgestelde buitensporige-tekortenprocedure tegen te houden. Dit leidde tot een versoepeling van het Stabiliteits- en Groeipact.⁷

'De grote ontdekking' van 2010

Achteraf kan de reeks overtredingen van aangegane verdragsverplichtingen worden gezien als een kettingreactie, die de euro aan de rand van de afgrond bracht. Italië werd toegelaten, niet omdat het aan de toelatingscriteria voldeed, maar omdat het van plan heette te zijn daaraan later alsnog te voldoen. Griekenland werd toegelaten, niet omdat listige Grieken met vervalste statistieken goedgelovige noorderlingen om de tuin hadden geleid, maar omdat men meende het niet te kunnen weigeren wat Italië was toegestaan. Vervolgens waren financiële instellingen in andere eurolanden bereid voor omvangrijke bedragen in Grieks overheidspapier te beleggen. Het risico werd blijkens het lange tijd geringe renteverskil met Duitsland beperkt geacht. Kennelijk ging de markt ervan uit dat bij problemen de andere landen in het Eurogebied te hulp zouden schieten. De *no bailout*-bepaling werd na alle eerdere overtredingen van het verdrag blijkbaar niet serieus genomen. In deze inschatting kreeg de markt gelijk, omdat de overheden in de andere landen zich door de omvang die de kredieten hadden aangenomen, daartoe genooddaakt voelden. Herman Van Rompuy

sprak van financiële interdependentie als ‘de grote ontdekking in het voorjaar van 2010’.⁸

De regeringen der eurolanden reageerden op de ‘grote ontdekking’ met grote verwarring. Zij trachtten de onrust in de markt te bezweren met verklaringen dat zij Griekenland niet zouden laten vallen. Dit kwam neer op een garantie die in strijd was met het verdrag en het gebrek aan respect voor verdragsbepalingen alleen maar bevestigde. Tegelijk toonden zij uit prestige-overwegingen grote weerstand het Internationale Monetaire Fonds bij de problemen te betrekken.

Bij Bondskanselier Merkel drong het dilemma waartoe de ontwikkeling haar stelde, in de loop van het voorjaar van 2010 door, zoals bleek uit het Bondsdagdebat in mei over steun aan Griekenland. Haar oplossing kwam neer op een onderscheid tussen korte en lange termijn. Op *lange termijn* legde zij de nadruk op stabiliteit en discipline, wat neerkwam op naleving van de verdragsverplichtingen. Op *korte termijn* onderstreepte zij de gezamenlijke verantwoordelijkheid en solidariteit, en toonde zij zich bereid, zij het met aarzeling, mee te werken aan conditionele steunoperaties die in strijd waren met de verdragsverplichtingen.

In de loop van 2011 verschoof de focus van de onrust in de markt van Griekenland naar Italië en Spanje. De omvang van het noodfonds, dat nog in de maak was, werd nu niet meer toereikend geacht, maar tegen beschikbaarstelling van additionele overheidsmiddelen bestond grote weerstand. De enige effectieve steun werd verwacht van geldschepping, hetgeen betrokkenheid impliceerde van de Europese Centrale Bank in de vorm van (indirecte) steun aan overheden. Zo werd gehoopt de moeilijkheden, die grotendeels door overtreding van verdragsverplichtingen waren ontstaan, door *verdere verdragsovertredingen* op te lossen. Onvoldoende werd beseft dat – anders dan historisch gegroeide nationale munten – een ‘kunstmatige’ *munt zonder staat* als de euro zijn *geloofwaardigheid* ontleent aan het verdrag. Wie stelselmatig verdragsverplichtingen negeert, schept onzekerheid over de daarin vastgelegde stabiliteitsoriëntatie en speelt zo met de geloofwaardigheid van de munt, en dat is spelen met vuur.

Frans-Duitse tegenstellingen

De Frans-Duitse tegenstellingen speelden bij dit alles een grote rol. De pas verkozen Franse president verscheen in juli 2007 ongenood in de Ecofin-raad om zijn onthutste oud-collega’s mee te delen dat hij voorlopig niets ging doen aan het oplopende over-

heidstekort. In mei 2010 stelde de toenmalige Franse minister van Europese Zaken dat met de steun aan Griekenland het verdrag ‘de facto’ was gewijzigd. Ook bij het betrekken van de Europese Centrale Bank oefende Frankrijk grote aandrang uit. En de Franse directeur van de Europese *think tank* Bruegel te Brussel, Jean Pisany-Ferry, achtte het een goede zaak dat de lidstaten zich flexibel toonden en niet meer vastzaten aan vroegere denkbepelden. Aangezien de gezamenlijke munt een *Franse wens* was en een *Duitse concessie*, kwam die goede zaak erop neer dat de Duitse concessies van kracht bleven en de daarvoor verkregen garanties niet. De meeste verwijten kreeg Bondskanselier Merkel. Gesuggereerd werd dat de problemen kleiner zouden zijn als zij zich meteen bij de verdragsovertredingen had neergelegd.

De nadruk op monetaire en financiële soliditeit, in Duitsland breed gedragen door publiek, pers en politiek, wordt veelal in verband gebracht met de ervaringen in de Weimar-tijd. Waarschijnlijk terecht. Wel kan men zich afvragen of die gevoelens niet nog verder teruggaan in de tijd. Er zullen weinig landen zijn waarvan een der belangrijkste dichters in een van zijn belangrijkste werken bladzijden wijdde aan geldschepping als werk van de duivel, zoals Goethe deed in ‘Faust II’. Dit spreekt nog meer aan, als men bedenkt wat hem moet hebben geïnspireerd: de assignaten, een Franse speculatieve vinding! Een geheel ander voorbeeld van het belang dat in Duitsland wordt toegekend aan gezond geld, is een brief van 7 januari 1939, die – door de gehele directie ondertekend – de Reichsbank zond aan Hitler, waarin werd gewaarschuwd voor de inflatoire gevolgen van zijn wapeningspolitiek. Gevolg was ontslag van de meeste directieleden.

Geloofwaardigheidsprobleem

De euro heeft een geloofwaardigheidsprobleem dat dreigt uit te groeien tot een *vertrouwenscrisis*. De twijfel betreft vooreerst niet zozeer haar voortbestaan als wel de vraag *wat voor euro* het wordt. Over de in het verdrag opgenomen stabiliteitsoriëntatie bestaat geen werkelijke politieke consensus. Daarom werden de verdragsverplichtingen die deze moesten garanderen, niet of onvoldoende nageleefd. Om ‘de euro te redden’ worden nu maatregelen genomen of overwogen die misschien tijdelijk verlichting kunnen geven, maar die stuk voor stuk in strijd zijn met het verdrag. Op langere termijn glijden we daarmee onder het mom van ‘solidariteit’ af naar een heel ander stelsel dan was

afgesproken. Op den duur, als de inflatie oploopt, is dat voor Duitsland (en ons) niet aanvaardbaar.

Iedere werkelijke oplossing moet dan ook op een geloofwaardige manier vasthouden aan de aangegane verdragsverplichting: waardevastheid van de munt. Daartoe moeten we weten waarheen we met Europa willen en *wat voor euro* we willen. Afspraken alleen zijn niet meer geloofwaardig. Ze vergen een politieke motivering, die nu ontbreekt, om het verdrag na te komen, en voldoende politiek gezag om naleving zo nodig af te kunnen dwingen. Marktkrachten, hoe verstorend soms ook, kunnen daarbij niet worden gemist. Het alternatief is pappen en nat houden, waarbij de euro zich ontwikkelt tot splijtzwam in plaats van bindmiddel.

Dr. André Szász was lid van de directie van De Nederlandsche Bank en hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

- 1 *Handelsblatt*, 31 december 1991.
- 2 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 september 1999.
- 3 Voordracht in Londen, 2 december 2003, Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln* nr. 52.
- 4 David Marsh, *The Euro*, Londen, 2011, blz. 90-91.
- 5 *Deutsche Einheit, Dokumente zur Deutschlandpolitik*, München, 1998, blz. 638.
- 6 Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand, À l'Élysée 1981-1995*, 1996, blz. 564.
- 7 Dat ook Nederland zich daar noodgedwongen bij neerlegde, is nog te begrijpen. Dat de regering het aanmerkte als een 'evenwichtig geheel' waardoor 'de relevantie en geloofwaardigheid [van het pact]... werden versterkt.' is dat minder. Zie: *Staat van de Europese Unie 2006*, blz. 38. Op mijn vraag antwoordde de staatssecretaris van Europese Zaken dat de tekst door het ministerie van Financiën was geleverd.
- 8 Rede in Den Haag, 9 april 2011.

Bent u klaar voor de volgende stap?

Meldt u dan nu aan voor de 67e Leergang Buitenlandse Betrekkingen (19 september – 7 december 2012)

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen is een praktijkgerichte postdoctorale opleiding van 12 weken voor professionals die in hun dagelijkse werk te maken hebben met internationale vraagstukken of voor diegenen die ambities hebben die niet (alleen) in Nederland liggen. Ook een aantal veelbelovende pas afgestudeerde academici kan aan de Leergang deelnemen. Zij komen in aanmerking voor een beurs van Clingendael.

Tijdens de Leergang analyseert u internationale trends, ontwikkelt u een beleidsgerichte visie, traint u essentiële vaardigheden en wordt u uitgedaagd de discussie aan te gaan met mededeelnemers, experts van Clingendael en topmensen uit de Nederlandse politiek, de overheid, universiteiten en NGOs.

De bijzondere groepsdynamiek maakt de LBB tot een unieke ervaring. U leert niet alleen van de docenten, maar ook van elkaar. Het zien van ontwikkelingen in een bredere context dan uw eigen, is één van de grote uitdagingen tijdens de Leergang.

De LBB is een serieuze (op)stap richting een internationale carrière en verschaft tegelijkertijd professionals uitstekende mogelijkheden om hun kennis op te frissen en hun vaardigheden aan te scherpen. Kortom, de cursus is geschikt voor iedereen die zich op professioneel niveau bezighoudt of bezig wil gaan houden met internationale betrekkingen.

Het cursusgeld bedraagt € 5450,- per deelnemer (inclusief lesmaterialen, koffie & thee). Meer informatie over de Leergang kunt u vinden op: www.clingendael.nl/LBB.

Duitse economie: krachtig hersteld, nu sterk genoeg

De Duitse economie heeft zich de laatste jaren opmerkelijk sterk hersteld. Werd er rond 2003 nog gesproken over Duitsland als 'der kranke Mann' in Europa, thans is Duitsland de sterkste economie van Europa, de trekker van het Eurogebied, de redder zelfs van de Euro. Dat is een opmerkelijke omslag. Wat is er eigenlijk gebeurd dat de Duitse economie zich zo kon herstellen? En is diezelfde economie nu sterk genoeg om de nieuwe uitdagingen, niet in de laatste plaats het redden van de Euro, aan te kunnen gaan.

Krachtig hersteld

Wanneer de naoorlogse ontwikkeling van de Duitse economie in een paar begrippen moet worden gekarakteriseerd, dan zijn dat 'Stunde Null' (de dramatische situatie direct na 1945); het 'Wirtschaftswunder' (de lange periode tot aan de jaren '70, met een onverwacht gunstige economische ontwikkeling); 'sanfte Krise' (de periode vanaf midden jaren '70 tot aan begin jaren '90, met een steeds minder dynamische ontwikkeling); de 'Wiedervereinigung' (vanaf begin jaren '90 tot na 2000, waarin de economie worstelde met de gevolgen van de hereniging en met een aangetaste concurrentiepositie); en ten slotte, vanaf 2003, de 'Wiederbelebung' (waarbij de economische ontwikkeling geleidelijk aan weer dynamiek kreeg en de resultaten sterk verbeterden).

In drie grafieken is dat herstel zichtbaar gemaakt (zie blz. 142). Naast de ontwikkeling van de Duitse economie worden ook gegevens van Nederland en de Europese Unie gepresenteerd. In alle gevallen is het patroon min of meer gelijk: in de jaren '90 ontwikkelt de Duitse economie zich minder sterk, met als gevolg dat rond de eeuwwisseling Duitsland minder goede uitkomsten laat zien dan het EU-27 gemiddelde. Pas vanaf 2005 treedt er herstel op, zodanig sterk zelfs, dat Duitsland al weer snel beter scoort dan het EU-27 gemiddelde en, in de laatste jaren, minstens vergelijkbaar is met de Nederlandse prestaties (terzijde: nagenoeg de gehele periode doet Nederland het in economisch opzicht beter dan Duitsland en het EU-27 gemiddelde).

De vraag rijst welke oorzaken voor deze ontwikkeling zijn aan te voeren. Ik meen dat er drie factoren van belang zijn. De veranderingen daar hebben uitein-

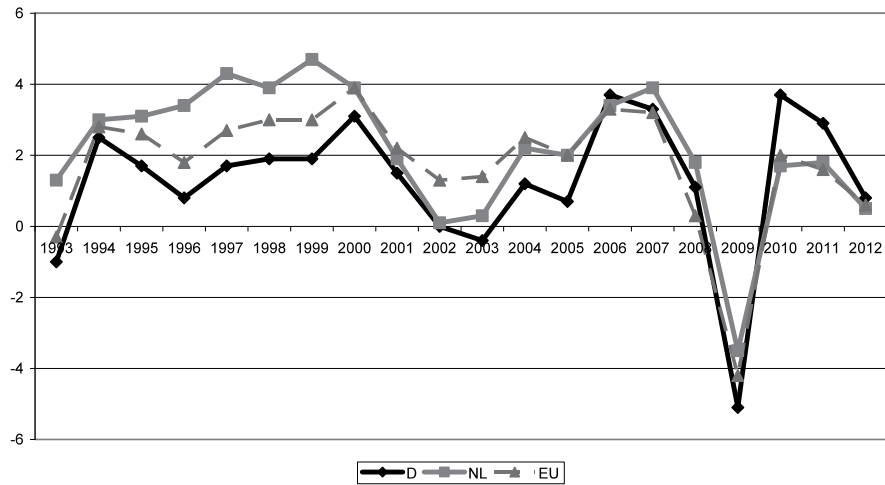
delijk zodanige voorwaarden geschapen, dat de Duitse economie zich vanaf 2005 sterk kon verbeteren. Het gaat om structurele veranderingen in ondernemingen, zowel in de oude als in de nieuwe deelstaten; om een gematigde loonkostenontwikkeling; en om aanpassingen in de Duitse welvaartsstaat of, anders geformuleerd, om de acceptatie van noodzakelijke veranderingen door ondernemers, werknemers/vakbeweging en politici.

Herstructurering ondernemingen

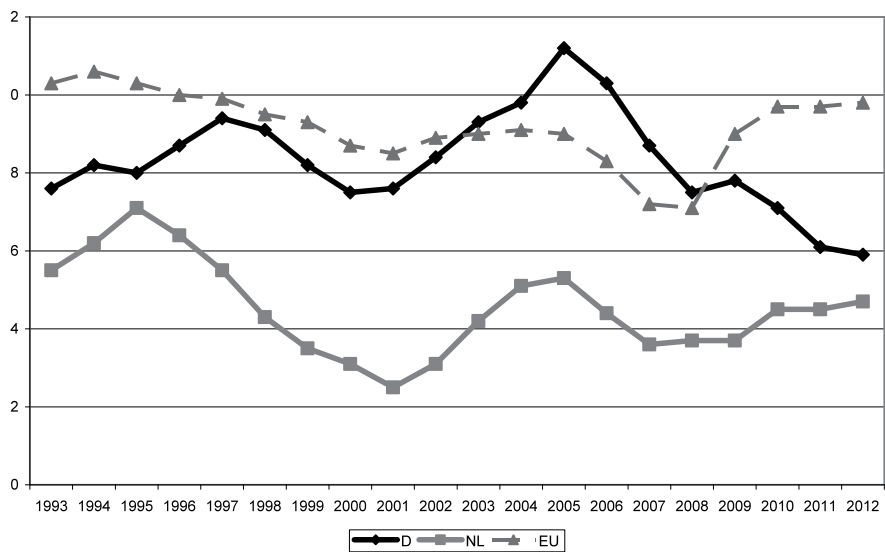
In de Duitse ondernemingstraditie, ook ten tijde van de *Soziale Marktwirtschaft*, stonden innovatief vermogen, vakmanschap en goed opgeleide werknemers centraal. Een ander kenmerk was dat ondernemers graag het gehele productieproces in eigen beheer wilden houden. Dat werd zeker ook gevoed door de van oudsher sterke aanwezigheid van (middel-) grote familie-ondernemingen. Alle fasen van het productieproces, inclusief distributie en nazorg, waren in eigen beheer. In die situatie was *outsourcing* van activiteiten, zeker naar het buitenland, géén gebruikelijke stap. Tegenover het voordeel van de controle en beheersbaarheid stond het nadeel van relatief hoge kosten. Zolang die goedgegemaakt konden worden door attractieve, innovatieve producten, met een hoge opslag, was dit acceptabel. Toen de kosten (ook de loonkosten) echter toenamen, en tegelijk de marges onder druk kwamen te staan, ook door het *outsource*-gedrag van concurrenten in andere landen, nam de winstgevendheid steeds verder af. Duitse ondernemingen zagen hun concurrentiepositie verzwakken. Dit proces speelde al langere tijd, maar werd manifest aan het begin van de jaren '90. Daarbij speelden zeker de snel oplopende belastingen om de Duitse hereniging te financieren een rol.

Vanaf dat moment kozen Duitse export-georiënteerde ondernemingen voor een andere strategie. Zij concentreerden zich veel meer op hun *kernactiviteit*; niet-kernactiviteiten werden veel sterker dan vroeger afgestoten. Dat manifesteerde zich ook in een toename van directe investeringen in andere, goedkopere landen. Met de overgang van veel Oost-Europese landen naar een markteconomische ordening waren Duitse ondernemingen daar uiterst sterk aanwezig. Het gevolg van deze belangrijke verandering was een scherpe

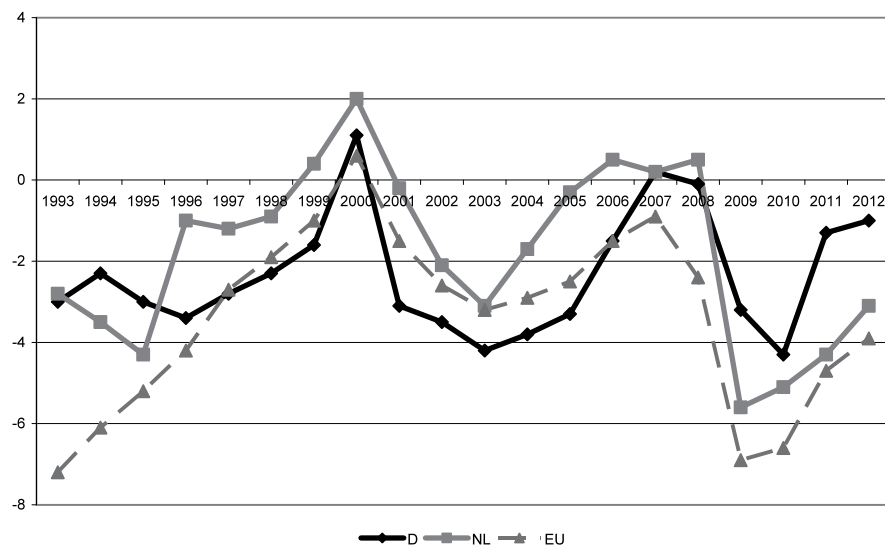
Jaarlijkse groei BNP, 1993-2012



Werkloosheid, 1993-2012



Begrotingstekort, 1993-2012



daling van de industriële werkgelegenheid in de oude deelstaten, in West-Duitsland. Tussen 1992 en 1996 verdwenen er ongeveer drie miljoen arbeidsplaatsen in de West-Duitse industrie, ruwweg 10% van het totaal. Mede daardoor liep ook in West-Duitsland de werkloosheid fors op.

In Oost-Duitsland was in dezelfde tijd het verlies aan industriële arbeidsplaatsen nog veel dramatischer. Daar gingen na 1991 in een paar jaar tijd bijna vier miljoen arbeidsplaatsen verloren, 80% van het totaal. Die drastische daling van de werkgelegenheid, vooral in de industrie, was een direct gevolg van de voorwaarden waaronder de Duitse hereniging zich economisch voltrokken had. De gekozen wisselkoers, het streven de lonen in Oost en West snel dicht bij elkaar te brengen en de dramatisch slechte concurrentiepositie van Oost-Duitse bedrijven leidden tot een ware kaalslag, zodra de tucht van de markt gevoeld werd. De integratie van de DDR-economie verliep daarmee veel minder florissant dan verwacht. De 'blühende Landschaften' kostten veel meer tijd dan bondskanselier Helmut Kohl in 1990 nog dacht.

Matiging loonontwikkeling

Door deze processen liep zowel in de nieuwe als in de oude deelstaten de werkloosheid sterk op, terwijl de economische groei steeds meer stagneerde. Ook de begroting stond onder druk. Heel lang was de Duitse economie toonaangevend geweest in Europa, maar dat beeld begon nu te verbleken. Politici, vakbondsbestuurders en ook ondernemers waren aanvankelijk niet bereid die ontwikkeling onder ogen te zien. De achtereenvolgende regeringen van Helmut Kohl en vervolgens die van Gerhard Schröder schrokken terug voor de gevolgen van harde maatregelen. Als er al aanpassingen doorgevoerd werd, dan terughoudend. De vakbonden waren lange tijd niet bereid de lonen te matigen. Men wilde ook niet alleen opdraaien voor de veel hogere kosten van de hereniging. Zij slaagden er zo lange tijd in om relatief sterke loonstijgingen te verwezenlijken. Daarbij werden ze geholpen door het nieuwe patroon van *outsourcing* en verlies aan banen. De arbeidsproductiviteit liep daardoor sterk op, en dat vertaalde zich in navenante looneisen. Door deze kostenstijgingen kwam vervolgens de concurrentiepositie steeds meer onder druk te staan, en liep de werkloosheid verder op. Pas toen de werkloosheid ruim boven de 8% uitkwam, ging ook bij de vakbeweging het roer om. De looneisen werden gematigd, en tegelijk werden de vakbonden ontvankelijker voor voorstellen meer flexibiliteit op de werkvloer mogelijk te maken.

Aanpassingen welvaartsstaat

Ten langen leste ging in 2003 ook de politiek om. Natuurlijk hadden eerdere regeringen al allerlei aan-

passingen doorgevoerd, maar die waren beperkt. Men durfde, ook om electorale motieven, niet echt. Soms waren er wel ingrijpende maatregelen, zoals in 2001, toen de zogenaamde *Riester-Rente* werd ingevoerd. Daarbij werd stapsgewijs de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd, werden tegelijk de aanspraken neerwaarts aangepast, en werd naast een omslagstelsel ook een kapitaaldeckingsstelsel geïntroduceerd. De veranderingen daarvan zijn op de lange termijn aanzienlijk, maar op de korte termijn waren de gevolgen beperkt.

Pas in 2003 ging de knop wel om. Met de instelling van de Hartz-Commissie, die vervaagde voorstellen mocht formuleren bij het arbeidsmarktbeleid en in de sociale zekerheid, voorstellen die Schröder, zo beloofde hij, zou overnemen in zijn verkiezingsprogramma, en vervolgens met de introductie van Agenda 2010, werden die stappen wel gezet. De arbeidsmarkt werd op tal van punten flexibeler, de sociale zekerheid gestroomlijnd en activerender gemaakt.

De weerstand was aanzienlijk, in de politiek, bij de sociale partners, in de samenleving, maar uiteindelijk heeft Schröder dit pakket tamelijk ongeschonden door het parlement geloodst. Zelf werd hij er door de kiezers hardhandig voor gestraft, hij verloor (nipt) de verkiezingen in 2005. Zijn opvolger, Angela Merkel, kon de afgelopen jaren de vruchten van deze koerswijziging plukken. Want vanaf 2005 ontwikkelt de Duitse economie zich bijzonder sterk. De groei loopt op, de werkloosheid daalt fors en de begroting laat een overschot zien. De Duitse economie neemt haar leidende positie in Europa weer in.

Herstel concurrentiepositie

Het was deze *combinatie*: van structurele veranderingen in ondernemingen, gericht op een concentratie op de kernactiviteit, van gematigde loonkostenontwikkeling en van aanpassingen in de regels met betrekking tot de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, die Duitse ondernemingen in staat stelde hun aangetaste concurrentiepositie weer te verbeteren. Opnieuw waren Duitse bedrijven in staat innovatieve veranderingen snel en doeltreffend door te voeren, en producten aan te bieden die, zelfs met de nog altijd hoge loonkosten, toch weer heel attractief waren. Die ontwikkeling zorgde ervoor dat de Duitse economie een sterk herstel kon laten zien, met vooral bij de investeringsgoederen (machinebouw, electro, chemie) en de auto-sector voortreffelijke resultaten. Zelfs na de zware crisis van 2009 zag men kans het begrotingstekort weer snel terug te dringen. Ook de werkloosheid liep fors terug. Dat weerspiegelde zich in een sterk toegenomen vertrouwen. De IFO-index haalde in 2011 nooit vertoonde cijfers. De stemming in Duitsland is, zeker ook in vergelijking met Nederland, op alle niveaus tamelijk positief. *Crisis, what crisis?*

Heeft Duitsland dan geen last van de Eurocrisis? Natuurlijk, ook de Duitse economie wordt getroffen. Het wegvallende vertrouwen van consumenten en investeerders in een aantal EU-landen tast ook de vraag naar Duitse producten aan. De Duitse export groeit daardoor minder uitbundig. Ook heeft Duitsland zich gecommitteerd aan allerlei EU-steunoperaties voor de zwakke landen in het Eurogebied, zoals Griekenland, Italië en Spanje. Die steun vormt een aanzienlijke (potentiële) belasting op de begroting. En toch was de stemming in Duitsland medio januari 2012 nog steeds tamelijk positief. Het idee dat men dankzij eigen maatregelen uiteindelijk in staat is geweest de economische ontwikkeling in een veel positievere richting te sturen, heeft het zelfvertrouwen goed gedaan. Wat toen lukte, kan nu ook. De afnemende werkloosheid heeft ruimte geschapen voor een wat gunstiger loonontwikkeling. Daardoor nemen de binnenlandse bestedingen toe. De gunstige groei heeft ook de belastingopbrengsten beïnvloed; het tekort liep zo snel terug, dat er ruimte was voor een bescheiden belastingverlaging. Meer in het algemeen valt op dat de Duitse regering de afgelopen periode minder negatief heeft gecommuniceerd over de Eurocrisis dan sommige andere landen. Ook daardoor is de stemming positiever.

Problemen met de Eurocrisis

De problemen van Duitsland met de huidige Eurocrisis hebben met twee andere zaken te maken. Duitsland voelt zich niet aangesproken door de kritiek van een aantal Zuid-Europese landen dat hun problemen ook/vooral veroorzaakt zijn door het starre loonmatigingsbeleid van Duitsland. Daardoor waren niet alleen de Duitse producten goedkoper en dus concurrerder, Duitsers kochten ook minder producten uit die Zuid-Europese landen. Het tekort op bijvoorbeeld de Griekse betalingsbalans werd in dat perspectief niet zozeer veroorzaakt door de hoge loonkosten of marktrigiditeiten in eigen land, maar door het bekrompen loonbeleid van Duitsland. De oplossing ligt dan voor de hand: niet Griekenland maar Duitsland moet zich aanpassen. Deze suggestie valt in Duitsland niet in vruchtbare aarde.

Het tweede probleem bij de Duitsers heeft te maken met voorstellen hoe de Zuid-Europese landen te hulp te komen. Men is bereid substantieel middelen ter beschikking te stellen, als de landen in nood bereid zijn een ingrijpend aanpassingsprogramma door te voeren. Als die bereidheid er niet is, of te langzaam in daden wordt omgezet, neemt het animo in Duitsland voor dit soort steunoperaties af. Duitsland heeft ook geen vertrouwen in de mogelijkheid *Eurobonds* uit te brengen. Natuurlijk betekent dat op de korte termijn een verlichting van de financieringsproblematiek van de landen in kwestie, maar de vrees is dat diezelfde

landen de beschikbare ruimte (en tijd) zullen gebruiken om noodzakelijke maatregelen te temporiseren, en hun ordening daarmee niet aan te passen. Dit betekent dat de problemen niet echt opgelost worden. De animo is ook nihil, omdat bij de Eurobonds de Duitsers een hogere rente zullen moeten betalen dan ze thans doen.

Nog minder animo lijkt er te bestaan voor een meer activistische houding van de Europese Centrale Bank. Gelouterd door slechte ervaringen met zwakke munten (in 1923 en na 1945) hadden de Duitsers met de D-Mark een stabiele munt gecreëerd. Samen met de *Deutsche Bundesbank* stonden ze symbool voor de economische wederopstanding van Duitsland na 1945. Met de totstandkoming van de Euro betaalde Duitsland met het opgeven van de DM een hoge prijs. Dat kon alleen als de ECB even strikt was als de *Bundesbank*. In dat licht zijn allerlei voorstellen om de ECB meer ruimte te geven voor steunoperaties verdacht. Ze kunnen een verruiming van de geldhoeveelheid inhouden, en daarmee een grotere kans op inflatie. Dat gevolg is uit den boze. Vandaar het vooral in Duitsland sterke verzet tegen dit soort voorstellen.

Vandaar ook dat Duitsland alle kaarten heeft gezet op strikter begrotingstoezicht vanuit de EU en op het opstuigen van allerlei steunfondsen, die, op basis van gedegen hervormingsvoorstellen, de landen in nood hulp kunnen bieden. Of Duitsland in deze houding kan volharden, is overigens de vraag. Naarmate de crisis langer duurt, de economieën in het Eurogebied steeds verder wegzakken en de groei steeds meer terugvalt, ziet ook Duitsland zich voor de vraag gesteld of het kwaad van interventies door de Europese Centrale Bank toch niet opweegt tegen de negatieve gevolgen van de huidige crisis.

Wat zijn de vooruitzichten?

Op de korte termijn zijn de vooruitzichten gunstig. Zo sprak de voorzitter van de Duitse elektronische industrie onlangs over een prima 2011, en naar verwachting een nog positievere 2012. Soortgelijke geluiden zijn ook bij andere sectoren te horen. Er is zeker geen gebrek aan economisch zelfvertrouwen in Duitsland op dit moment. Maar hoe kijkt men tegen de wat verdere toekomst aan? Het globale antwoord is positief. In Duitsland is men van mening dat het herstel van de afgelopen jaren heeft laten zien dat Duitsland op twee wezenlijke punten een goede keuze heeft gemaakt, namelijk door innovatief te blijven en door de groei vooral te verwezenlijken via de export.

Op de langere termijn zijn voor een gunstige ontwikkeling van de Duitse economie drie zaken van belang. Op de eerste plaats moet Duitsland ervoor zorgen dat er voldoende mensen beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt. Dat zijn er momenteel 50 mil-

joen, maar naar verwachting nog maar 36 miljoen in 2050. Immigratie, betere scholing en een hogere arbeidsparticipatie zijn essentieel. Op de *tweede* plaats moet Duitsland voldoende innovatief blijven. De afgelopen jaren zijn ambitieuze R&D-programma's gestart. Terwijl ook in Duitsland overal bezuinigd wordt, namen de middelen voor deze investeringen juist toe. Daarbij wordt, meer dan in het verleden, de samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen gestimuleerd en is ook een steeds belangrijker uitgangspunt dat innovaties zich moeten richten op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals grondstoffenschaarste, duurzaamheid, gezondheidszorg, 'Energiewende'. *Ten slotte* is een stabiele mondiale economische ordening voor Duitsland van groot belang. Duitsland heeft er baat bij dat vrijhandel ook in de toekomst het leidend principe blijft in de regulering van de wereldhandel. Alleen dan kan Duitsland zijn concurrentievoordeel, t.w. aantrekkelijke, innovatieve producten tegen een goede prijs op de markt brengen, optimaal uitbaten. Iedere inperking kan dat voordeel teniet doen.

Lukt het om op deze terreinen succesvol te zijn, dan is de verwachting dat ook in de verdere toekomst de Duitse economie zich zal weten te handhaven.

Sterk genoeg? Jazeker!

Na een langere periode waarin de Duitse economie zich moeizaam ontwikkelde, zeker ook belast door de kosten van de hereniging met de nieuwe deelstaten, heeft de Duitse economie zich de afgelopen jaren duidelijk hersteld. De combinatie van uiteindelijk doorgevoerde structurele aanpassingen binnen ondernemingen, langjarig gematigde loonkosten, aanpassingen bij arbeidsmarkt en sociale zekerheid, en onverminderd veel innovaties, heeft de Duitse economie weer in een sterke positie gebracht. Op alle fronten: groei, innovatievermogen, betalingsbalans, werkloosheid, inflatie en tekort, scoort Duitsland uitstekend. Het heeft de crisis na 2008 goed doorstaan, en ook worden de vooruitzichten relatief gunstig ingeschat.

Tegelijk is er hernieuwd zelfvertrouwen waarneembaar over de economische toekomst van Duitsland en over de betekenis van de *Soziale Marktwirtschaft* als leidend ordeningsprincipe. De verwachtingen zijn dat Duitsland ook de komende jaren in staat is voldoende innovatief en daarmee concurrerend te blijven om voldoende welvaart en banen te genereren. Dat betekent echter wel dat op twee punten de komende jaren belangrijke aanpassingen nodig zijn. Op de *eerste* plaats wordt ook Duitsland geconfronteerd met een duidelijke veroudering van de bevolking én een sterke daling van de potentiële beroepsbevolking. Duitsland neemt op een breed front maatregelen om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst voldoende, en vol-

doende gekwalificeerde, mensen zich zullen aanbieden op de arbeidsmarkt. Op de *tweede* plaats wordt fors geïnvesteerd, in R&D en in onderwijs, om ervoor te zorgen dat Duitsland ook over twintig jaar een voor-aanstaande industriële natie is, die met zijn sterke, op duurzaamheid georiënteerde economie, in staat is voldoende inkomen en banen te genereren.

Dat zijn aanzienlijke uitdagingen. De geschiedenis laat zien dat Duitsland telkens weer in staat was aan nieuwe uitdagingen te voldoen. Ook dit keer ligt de lat weer hoog, maar de vooruitzichten zijn bemoedigend. De Duitsers zijn er opnieuw toe in staat.

Prof. dr C.W.A.M. van Paridon is hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Duitse Iranpolitiek: Duitslands rol als de eerlijke makelaar

Januari 2012: Iran wil weer praten over zijn nucleaire programma. De onderhandelingen zullen in Turkije plaatsvinden. De regeringen van de Verenigde Staten en van Israël beschuldigen de islamitische republiek sinds 2002 ervan een kernwapenprogramma te ontwikkelen. Iran ontkent. Tien jaar lang beschuldigingen, tien jaar lang ontkenningen.

De Turkse minister van buitenlandse zaken Ahmed Davoudoghlu zei na zijn bezoek aan Iran op 5 januari dat hij hoopt dat de in 2011 vastgelopen onderhandelingen snel opengebroken kunnen worden.¹ Bij deze onderhandelingen zou, naast het gastland Turkije en de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, ook de Bondsrepubliek Duitsland aanwezig zijn. Duitsland? Wat heeft Duitsland met het Iraanse atoomprogramma te maken? Het land is geen permanent lid van de VN-Veiligheidsraad en ook geen kernwapenstaat. Deze vraag kan alleen worden beantwoord als we de Duits-Iraanse betrekkingen vanuit een historisch perspectief analyseren.

Teheran, 21 oktober 2003, het Saadabad paleis. Jack Straw, Dominique de Villepin en Joschka Fischer, respectievelijk de ministers van buitenlandse zaken van Groot-Britannië, Frankrijk en Duitsland, wachten in de voormalige werkplek van de Sjah ongeduldig op een ontmoeting met president Khatami. De president is een kwartier te laat; volgens veel diplomaten bewust en als een teken van hoogmoed. Tegen de achtergrond van de in maart 2003 begonnen Irak-oorlog en de dreigende taal van president Bush tegenover Iran, die hij in de 'as van het kwaad' plaatste, de toegenomen Amerikaanse druk op Iran om zijn nucleaire programma op te geven en de reële militaire dreiging in dit verband is de EU-3 op initiatief van Duitsland aan een diplomatiek offensief begonnen om de spanningen weg te nemen. De Verenigde Staten hebben zich bereid verklaard Iran 'een laatste kans' te geven om alle bijzonderheden van zijn nucleaire programma bekend te maken.² Om deze reden heeft de EU-3 in alle haast Iran een 'niet-gespecificeerde samenwerking' aangeboden op het gebied van nucleaire technologie, op voorwaarde dat Teheran zijn nucleaire verrijkingsprogramma stopzet en scherpere inspecties van zijn nucleaire installaties door het Internationale Atoomagentschap

(IAEA) toelaat.³ Zo tekenen op 21 oktober 2003 de EU-3 en Iran de verklaring van Teheran.⁴ Minister Fischer vertelt de journalisten nog vóór ondertekening van de verklaring dat: 'Als we het vandaag eens worden, is dat een belangrijke stap voorwaarts. Zo niet, dan is er een zeer ernstig probleem.'⁵ Paradoxaal genoeg werd men het over de verklaring eens, maar het 'ernstige probleem' werd de afgelopen jaren groter.

Verklaring van Teheran

Voor Duitsland betekende de verklaring van Teheran in 2003 nog een diplomatieke overwinning van formaat. Het wapenfeit weerspiegelde een paar kenmerkende eigenschappen van de Duitse buitenlandse politiek. Berlijn dacht te laten zien dat veranderingen in het gedrag van Iran mogelijk worden door de dialoog aan te gaan, door toenadering tot Teheran te zoeken en niet door Iran te isoleren, zoals het Amerikaanse recept voorschreef. Het toonde aan dat multilateralisme beter werkt dan het unilateralisme van president Bush, dat het inzetten van Duitse en Europese *soft power* effectiever is dan de Amerikaanse *hard power*, en het liet zien hoe recht zegeviert over macht. Hier hadden we een duidelijk voorbeeld van hoe succesvol een Duitse *Zivilmachtspolitik* in de praktijk kon zijn. Amerika leek tevreden, Europa was blij, Iran was opgelucht en het gezicht van het IAEA was gered. Door zijn optreden als 'eerlijk makelaar' had Duitsland wellicht een nieuwe oorlog in het Midden-Oosten voorkomen.

Dat Duitsland in deze kwestie door westerse landen als een betrouwbare bemiddelaar werd gezien, spreekt voor zich zelf; het is zelf een westers land, een NAVO-lid, en het geniet zowel in de Europese hoofdsteden als in Washington respect. Maar dat het juist Iran was dat beklemtoonde dat een akkoord met het Westen alleen tot stand kon komen als Duitsland de rol van bemiddelaar op zich zou nemen, is interessant. De reden dat Duitsland sinds 2003 een belangrijke plaats inneemt in de onderhandelingen tussen de 5+1 en Iran heeft dan ook met het vertrouwen van Iran in Duitsland te maken. Dit vertrouwen kent een lange geschiedenis en vindt zijn wortels in de hoogtijdagen van het Europese kolonialisme. De volgende voorbeelden (chronologisch, maar met grote historische

sprongen) laten zien waarom Iran een positief beeld van Duitsland heeft, met als gevolg dat Duitsland zijn geliefde rol van 'honest broker' ook in de Iraanse nucleaire casus kan spelen.

Iraans-Duitse betrekkingen

Op 18 januari 1871 werd het Duitse Keizerrijk uitgeroepen. Bismarck wenste de dominante positie die het Keizerrijk in Europa had gekregen te behouden. In die zin was zijn buitenlandse politiek vooral Europees gericht. Hij wilde de vrede op het Europese vasteland koste wat kost bewaren; in overeenstemming met deze strategie wilde hij niet dat Duitsland in conflict zou raken met Rusland. Iran was eind 19de eeuw op politiek en economisch gebied dan wel niet officieel, maar *de facto* in een kolonie van Groot-Britannië en Rusland veranderd. De Iraanse koning zag Duitsland als de mogendheid die de rol van een derde macht in Iran kon vervullen, in de hoop dat daardoor de invloed van Rusland en Groot-Britannië in Iran zou afnemen. Op verzoek van Iran werd in 1873 een Iraans-Duits vriendschapsverdrag gesloten. Om de Russische belangen in Iran niet te schaden, investeerde Duitsland echter niet in de verdere ontwikkeling van de Duits-Iraanse betrekkingen. Hoewel Duitsland hiermee economische kansen liet liggen, was Bismarcks beleid op korte termijn effectief, omdat het niet inging tegen de belangen van Rusland in Iran. Paradoxaal genoeg leidde de Duitse onverschilligheid ten aanzien van Iran er tegelijkertijd toe dat de positieve beeldvorming in Iran over Duitsland sterker werd. Iran was er namelijk van overtuigd dat Duitsland géén koloniale aspiraties had in Iran. Begin 20ste eeuw was zodoende het Iraanse vertrouwen in Duitsland gegroeid.⁶

De eerste jaren na de Eerste Wereldoorlog waren er geen officiële diplomatieke betrekkingen tussen Duitsland en Iran. Dit veranderde met het aan de macht komen van Reza Sjah in Iran. Wederom zag Iran in Duitsland een 'derde macht', een land dat te vertrouwen was en dat de Sjah kon helpen met zijn moderniseringsplannen. Als grote verliezer uit de Eerste Wereldoorlog gekomen, was Duitsland echter voorzichtig en het wilde geen schade aan de Britse belangen in Iran toebrengen. De terughoudende politiek van Duitsland wat betreft Iran had succes. De Britten gaven, in overeenstemming met hun anti-sovjetspolitiek, Duitsland groen licht om in Iran te investeren. De Duitse macht bestond gedurende de Weimarperiode vooral uit economische macht; vanaf 1926 namen dan ook vooral de economische activiteiten van Duitsland in Iran toe. Die activiteiten vonden in strategische sectoren plaats, waar andere mogendheden,

zoals Rusland, Engeland en Frankrijk, niet met Iran wilden samenwerken. De economische samenwerking tussen Duitsland en Iran versterkte zodoende het positieve beeld van Duitsland in Iran.

Met het aan de macht komen van de nazi's bereikte de Duitse Iranpolitiek een nieuwe fase. Het beleid werd gepolitiseerd en geïdeologiseerd. Was de Iranpolitiek van Duitsland eerst vooral gedreven door economische belangen, vanaf 1933 kreeg dit beleid een politieke component. Iran verkreeg een plaats in de anti-sovjetspolitiek van Duitsland als een van de mogelijke landen die een blok tegen de Sovjetunie zouden gaan vormen. Voor Iran maakte toenadering tot Duitsland het mogelijk via samenwerking op economisch terrein en met gebruik van Duits kapitaal en technische kennis het land sneller te moderniseren. Dat de Duitsers inderdaad bereid waren Iran bij zijn economische moderniseringsplannen te helpen, versterkte wederom het positieve beeld van Duitsers bij de Iraniërs. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog was Duitsland uitgegroeid tot belangrijkste economische partner.

Na de Tweede Wereldoorlog volgde Duitsland de koers van de Verenigde Staten in Iran. Bovendien volgde de Bondsrepubliek gedurende de jaren '60 zeer nauwlettend de Europapolitiek van de Sjah. Bonn wilde in geen geval dat Iran de DDR zou erkennen. Zo moet bijvoorbeeld de Duits-Iraanse samenwerking op het gebied van kernenergie worden gezien in het kader van de strategie van Duitsland (en die van de Verenigde Staten) te voorkomen dat Iran voor economische en technologische samenwerking bij communistische landen zou moeten aankloppen. Iran tekende in 1974 een contract met *Kraftwerk Union* voor de bouw van kerncentrales in het land. Verder richtte de Bondsrepubliek Duitsland zich vooral op economisch beleid. Duitsland werd een van de belangrijkste economische partners van Iran.⁷

Door de Iraanse Revolutie van 1979 veranderde de buitenlands-politieke identiteit van Iran en daarmee ook het Iraans buitenlands beleid. Duitsland verwelkomde aanvankelijk de Iraanse volksrevolutie tegen de dictatuur van de Sjah. De Bondsrepubliek was zelfs het enige westerse land dat na de revolutie zijn ambassade in Teheran openhield, en hoewel het revolutionaire regime een steeds meer anti-westerse houding aannam, bleef Duitsland op politiek en economisch gebied contact met Iran onderhouden. Duitsland had twee doelstellingen. In de eerste plaats wilde het niet dat Iran naar het communistische kamp zou overlopen. Al snel bleek deze bezorgdheid ongegrond, omdat het nieuwe regime sterk anticommunistisch was. De tweede doel-

stelling was economisch van aard. De Bondsrepubliek wilde haar goede economische contacten met Iran ook na de revolutie voortzetten. Tegelijkertijd was de druk vanuit de Verenigde Staten en Israël op Duitsland groot. De Duitse Iranpolitiek van na 1979 kan het beste als een zakelijke verstandhouding bestempeld worden. Duitsland als een allemansvriend, een eerlijke makelaar, die een politiek van de middenweg ten aanzien van Iran heeft proberen te voeren en tegelijkertijd rekening hield met de Amerikaanse en Israëlsche bezorgdheid over de Duitse toenadering tot de islamitische republiek.

Een nieuwe fase

Na het einde van de oorlog tussen Iran en Irak in 1988 en met de Duitse hereniging in 1990 is de Duitse Iranpolitiek in een nieuwe fase beland. Iran had twee doelstellingen in zijn beleid ten aanzien van Duitsland. In de eerste plaats probeerde de internationaal geïsoleerde islamitische republiek door toenadering te zoeken tot Duitsland, en daarmee tot de EU, uit haar isolement te raken. Met andere Europese mogendheden, zoals Frankrijk en Groot-Britannië, onderhield Iran géén goede betrekkingen. Frankrijk had gedurende de Irak-Iran-oorlog openlijk Saddam Hoessein gesteund. Hetzelfde gold voor de Britten. Die hadden daarnaast nog een bijzondere band met de Verenigde Staten en stonden vijandig ten aanzien van de islamitische republiek. Bovendien waren na de *fatwa* van Ayatollah Khomeini tegen de Britse schrijver Salman Rushdie alle diplomatieke betrekkingen tussen Iran en Groot-Britannië verbroken. In de *tweede* plaats, en in verband met de wederopbouwplannen van de Iraanse regering, was Duitsland voor Iran het meest geschikte land om economische contacten mee te intensiveren. Het positieve beeld van Duitsland in Iran, de leningen die Iran in Duitsland kon sluiten, de economische en technologische macht van Duitsland en vooral de wil van Duitsland de betrekkingen met Iran aan te halen, vormden de basis voor het intensiveren van de Duits-Iraanse betrekkingen na 1990.⁸

Bovendien kreeg Duitsland in 1992, in de rol van de eerlijke makelaar, andere EU-landen zover een 'kritische dialoog' met de islamitische republiek aan te gaan. Ook na 1998, met de verkiezingsoverwinning van de hervormingsgezinde president Khatami, was het weer Duitsland dat, in de persoon van minister van buitenlandse zaken Klaus Kinkel, zijn wens uitsprak voor een 'constructieve dialoog' met Iran.⁹ De kritische dialoog en de constructieve dialoog waren Duitse initiatieven om in EU-verband een Iranpolitiek vorm te geven. In tegenstelling tot het beleid van de Verenigde Staten, dat erop gericht was Iran te isoleren, was het doel van de kritische dialoog en de constructieve dialoog toenadering te zoeken tot de islamitische republiek. Beide

dialooggronden leken sterk op het Duitse idee van 'verandering door toenadering', dat de Bondsrepubliek in zijn *Ostpolitik* had toegepast.

Sinds 2005 lijkt er een breuk te zijn ontstaan in de relatief goede betrekkingen tussen Duitsland en Iran. *De Duitse Iranpolitiek van de regering van Angela Merkel*, die meer het harde Amerikaanse beleid ten aanzien van Iran volgt en de economische betrekkingen met Iran fors heeft ingeperkt, en daartegenover de sterk *anti-Israëlsche uitslatingen van de Iraanse president Ahmadinejad*, die haast overal en achter elke microfoon de Holocaust in twijfel trekt, hetgeen juist in Duitsland heel gevoelig ligt – hebben tot een verslechtering in de Duits-Iraanse betrekkingen geleid.

Toch werd in januari bekend dat Duitsland ook bij de komende onderhandelingen rondom het nucleaire programma van Iran in Turkije aanwezig zal zijn, nu niet alleen als de eerlijke makelaar binnen het 5+1-verband, maar ook als de eerlijke makelaar tussen twee kampen – aan de ene kant de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Frankrijk en aan de andere kant Rusland en China. De 5+1 heeft immers nooit met één mond tegen Iran gesproken. De Amerikanen beseffen dat de in een impasse geraakte onderhandelingen alleen kunnen worden vlotgetrokken als de Russen en de Chinezen aan boord kunnen worden gehaald. Het is aan Duitsland om deze twee kampen bij elkaar te brengen. De eerlijke makelaar heeft immers niet alleen een positief beeld bij de Iraniërs, maar ook bij de Russen en de Chinezen.

Dr Said Rezaeiejan is politicoloog en historicus; hij promoveerde op de Duits-Iraanse betrekkingen.

Noten

- ¹ <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/01/05/iran-wil-weer-onderhandelen-over-nucleair-programma-dankzij-nieuwe-sancties/>. Zie ook: http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/report-iran-says-turkey-best-place-for-further-talks-with-world-powers-about-nuclear-program/2012/01/05/gIQA52KlcP_story.html
- ² 'Iran krijgt van Verenigde Staten nog "laatste kans"', in: *NRC Handelsblad*, 10 september 2003.
- ³ 'Europees aanbod aan Iran', in: *NRC Handelsblad*, 22 september 2003.
- ⁴ Voor de volledige tekst van de verklaring zie: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3211036.stm>
- ⁵ 'Iran belooft nucleaire coöperatie aan Europese ministers', in: *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2003.
- ⁶ Said Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005*, Amsterdam: Vossiuspers-Amsterdam University Press, 2012, blz. 258.
- ⁷ *Ibid.*, blz. 259-260.
- ⁸ *Ibid.*, blz. 261.
- ⁹ Voor de doelstellingen van de kritische dialoog zie: 'European Council in Edinburgh, 11/12/1992, *Conclusions of the Presidency*', 13 december 1992, DOC/92/8. Voor de doelstellingen van de constructieve dialoog zie: *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Betrekkingen van de EU met de Islamitische Republiek Iran*, Brussel, 7 februari 2001, COM (2001) 71 definitief.

Een dilemma met gevolgen: Rusland en de nuclearisering van Iran

Rusland staat in zijn betrekkingen met Iran op het gebied van kernenergie al dertig jaar voor een dilemma. Het wil Iran als lucratieve handels- en investeringspartner niet kwijt. Ook Moskou juicht echter een potentiële nieuwe kernwapenmogendheid niet ver van zijn zuidflank bepaald niet toe. Teheran beseft dat het Rusland hiermee in de tang heeft, terwijl het Russisch dilemma de rest van de wereld in gijzeling houdt.

Sinds 2002 rapporteert het Internationaal Atoomenergie Agentschap van de Verenigde Naties (IAEA) enkele keren per jaar over de nucleaire situatie in Iran. In deze rapporten wordt ingegaan op de ontwikkeling van nucleaire faciliteiten, de informatie die het IAEA wel en niet krijgt van Iran en de mogelijke militaire dimensies van het Iraanse nucleaire programma. De toon van deze rapporten is steeds dezelfde: Iran geeft gedeeltelijk openheid over zijn nucleaire activiteiten, maar vanwege onvoldoende informatie kan het IAEA niet garanderen dat Iran geen kernwapenprogramma heeft.

Het rapport van 8 november 2011 sloeg echter een nieuwe, duidelijker toon aan. Iran onderneemt activiteiten, zoals onderzoek naar neutronen die als ontstekingsmechanisme gebruikt kunnen worden, waar het IAEA geen andere verklaring voor kan geven dan dat ze bedoeld zijn om een kernwapen te ontwikkelen.¹ Dit rapport leidde niet alleen tot een felle reactie van Iran zelf, maar ook tot nieuwe Amerikaanse en Europese sancties tegen onder andere de Iraanse Centrale Bank.

Rusland doet niet mee met die sancties en veroordeelt ze zelfs.² Tegelijkertijd geeft Moskou aan zich zorgen te maken over de Iraanse verrijking van uranium en roept het Iran op de dialoog open te houden.³ Waarom neemt Rusland deze tweeslachtige houding aan, en welke gevolgen heeft dit voor de slagkracht van de internationale gemeenschap? Tot nu toe hebben namelijk noch de sancties van de VN zelf, noch de sancties van de Verenigde Staten en de Europese Unie het gewenste effect gehad.

Dit artikel gaat in op het ontstaan van het Russische dilemma, analyseert de consequenties voor het sanctieregime van de VN en geeft aan hoe deze kennis kan

helpen de invloed van de internationale gemeenschap op Iran te vergroten.

Wat is het Russische dilemma?

Om het Russische dilemma te begrijpen, moeten we terug in de geschiedenis. In eerste instantie is het Iraanse kernenergieprogramma met hulp van de Amerikanen gestart vanuit het *Atoms for Peace Program* in de jaren '50 en in 1968 tekende Iran als één der eerste staten het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Zes jaar later accepteerde Iran officieel de rol van het IAEA – inclusief de inspecties – en werd er samen met de Amerikanen gewerkt aan de ontwikkeling van kernenergie. Dit veranderde na de Iraanse revolutie en de gijzeling van Amerikaanse diplomaten in Teheran: de Verenigde Staten beëindigden in 1979 de gehele nucleaire samenwerking. Rusland nam het nucleaire stokje metterdaad pas in 1995 over door het sluiten van een overeenkomst inzake de constructie van de kerncentrale in Bushehr. In voorgaande jaren was er al wel sprake geweest van Russische wapenleveranties aan Iran en ook onderhielden beide landen goede diplomatieke betrekkingen. Moskou zag Teheran als partner om de hegemonie van de Verenigde Staten te verminderen en hoopte na het Bushehr-project nog drie andere centrales voor Iran te kunnen bouwen.

Een lucratieve samenwerking dus, die Rusland naar schatting 1 miljard dollar opleverde.⁴ Naast financiële voordelen leidde de goede relatie er ook toe dat Iran zich op de achtergrond hield bij conflicten tussen Moskou en de islamitische gebieden in de Russische Federatie, zoals Tsjetsjenië.⁵ Rusland maakte wel direct duidelijk welke voorwaarden er aan de samenwerking verbonden waren. Zij zou zich beperken tot vreedzame nucleaire coöperatie; non-proliferatie van kernwapens bleef de hoogste prioriteit. Uit deze houding blijkt het *dilemma* voor Rusland: het wilde twee dingen die het eigenlijk niet allebei kon krijgen.

De samenwerking krijgt vorm

De samenwerking leverde Moskou economische voordelen op; bovendien bleven Russische fabrieken en technici op het gebied van nucleaire energie actief en droeg het project bij aan het zelfvertrouwen van Rusland. De eerste scheurtjes ontstonden eind

jaren '90, toen bleek dat Iran ook met Noord-Korea en Pakistan op nucleair gebied samenwerkte. Rusland kreeg wantrouwen, maar het ondernam geen serieuze actie. De nieuwe president Vladimir Poetin zorgde in 2000 voor de lijm die de scheurtjes herstelde. Hij verklaarde dat Iran een sleutelrol in de regio speelde en dat nucleaire samenwerking een belangrijke plaats zou moeten hebben in de strategische relatie tussen Moskou en Teheran.

Twee jaar lang ging het goed, totdat in 2002 bleek dat Teheran al langere tijd nucleaire projecten liet uitvoeren die de ontwikkeling van een kernbom mogelijk maakten. Een Iraanse dissidentengroep had onthuld dat er een geheime zwaarwaterreactor stond in Arak. Dit type reactor is niet nodig voor de opwekking van kernenergie; daarvoor is een lichtwaterreactor voldoende. De ontdekking van de zwaarwaterreactor leidde daarom tot grote internationale onrust, ook bij Rusland. Moskou had namelijk – allicht wat naïef – verwacht dat Iran Rusland in ieder geval op de hoogte zou houden van nucleaire ontwikkelingen, gezien hun samenwerking op dat gebied. Het bouwproces van de Bushehr Centrale werd zodoende een politiek beladen onderwerp, waarbij Rusland het proces probeerde te vertragen. Toch kon Poetin maar moeilijk afstand nemen van Iran; het bezit van goede contacten met een sterk land in de regio en het perspectief van handelsmogelijkheden (geschat op 1,4 miljard dollar in 2003) waren te verleidelijk. Het gedrag van Iran was echter in strijd met de afspraken die het met het IAEA had gemaakt. Iran had namelijk alle activiteiten moeten aanmelden, zodat inspecties plaats konden vinden. De reactie van het Westen op deze situatie leidde ertoe dat de *tweestrijd* waarin Rusland zich bevond pijnlijk duidelijk werd.

De relatie komt onder druk te staan

In september 2004 dreigde het IAEA voor het eerst de kwestie-Iran door te verwijzen naar de VN-Veiligheidsraad, indien Teheran het verrijken van uranium niet zou stopzetten, het IAEA niet zou informeren over deze verrijkingsprojecten en inspecteurs toegang tot nucleaire faciliteiten bleef weigeren.⁶ Een doorverwijzing naar de Veiligheidsraad is een politiek gevoelige kwestie, omdat het aangeeft dat een VN-lidstaat regels schendt en de Veiligheidsraad hier actie op moet ondernemen. Daarnaast groeide de internationale druk op Rusland om Iran niet langer te helpen versterken door middel van nucleaire samenwerking en conventionele wapenleveranties. Moskou lanceerde

desalniettemin een satelliet ten behoeve van Iran en er vonden gesprekken plaats over een mogelijke verkoop van raketten.⁷ Tot dan toe wilde Rusland zich niet aansluiten bij een Amerikaans wapenembargo, en evenmin bij landen als Frankrijk, die publiekelijk opriepen tot sancties. President Poetin hoopte dat de ontwikkeling van een Iraans kernwapen dank zij onderhandelingen voorkomen zou kunnen worden; sancties zouden in zijn ogen zowel de Russische inkomsten als het onderhandelingsproces in gevaar brengen.

Uiteindelijk moest ook Poetin eraan geloven. In september 2005 kwam het IAEA tot een resolutie waarin het voor het eerst de VN-Veiligheidsraad bevestigde verklaarde zich bezig te houden met het Iran-dossier – nog geen officiële verwijzing van de hele zaak, maar de Veiligheidsraad was er nu wel bij betrokken. Iran werd opgeroepen terug te keren naar de onderhandelingsstafel en de verrijkingsactiviteiten te staken, totdat het IAEA alle informatie had gekregen waar het om had gevraagd.⁸ Hoewel Rusland zich had onthouden van stemming, werd de resolutie aangenomen. Iran leek in eerste instantie onder de indruk te zijn en het stelde meer documenten beschikbaar dan voorheen.

Een traag doorverwijzingsproces

De Iraanse president Mahmoud Ahmadinejad liet echter vier dagen voor de volgende IAEA-bijeenkomst zijn tanden zien. Hij liet tijdens een live-uitzending het parlement instemmen met een wetsvoorstel om inspecties te weigeren indien de Veiligheidsraad de zaak officieel over zou nemen van het IAEA.⁹ Rusland bleef Iran steunen en uitte zich openlijk tegen een officiële doorverwijzing, waardoor het proces geblokkeerd werd (Rusland is immers een permanent lid van het IAEA). Poetin bood aan het Iraanse uranium in Rusland te verrijken tot het percentage dat nodig is voor de opwekking van kernenergie, maar Iran bleef het recht opeisen zelf een nucleair programma te draaien. Nadat een aantal westerse landen de onderhandelingspogingen had opgegeven, kwam het in februari 2006 toch tot een officiële doorverwijzing. Deze was zodanig afgezwakt, dat Rusland ermee in kon stemmen. De IAEA-resolutie beschuldigde Iran niet van het schenden van het NPV en sprak niet over sancties. Rusland had tijdens het opstellen van de resolutie gevraagd om een laatste kans. De resolutie werd daarom nog één maand uitgesteld om een laatste Russische onderhandelingspoging mogelijk te maken.

Dit langdurige verwijzingsproces heeft geleid tot vermindering van de slagkracht van de Veiligheidsraadsresoluties en het IAEA zelf. Het is een direct gevolg geweest van de Russische strategie, die beïnvloed werd door het dilemma waar Moskou zich in bevond. Het uitstel leidde ertoe dat Iran een aantal jaren ongemoeid zijn gang kon gaan en niet gestraft werd voor het schenden van de afspraken die het had met de VN en het IAEA. Bovendien bleek uit het proces dat de vaste leden van de Veiligheidsraad niet op één lijn zaten wat betreft strategie en mogelijke maatregelen. Daardoor kwamen de VN zwak over en durfde Iran de resoluties naast zich neer te leggen.

Iran krijgt een effectieve strategie cadeau

Na de maand uitstel moest Moskou alsnog concluderen dat Iran niet mee wilde werken. Iran dreigde in een politiek isolement te raken, wat Ahmadinejad heel goed in de gaten had. Hij trachtte met een nieuw onderhandelingsvoorstel het proces binnen het IAEA en de Veiligheidsraad te vertragen en Rusland munitie te geven om tegen sancties te kunnen blijven pleiten. De eerste Veiligheidsraadsresolutie (nr. 1696) kwam er toch, met dreiging van economische en/of diplomatieke sancties. Door middel van een stemverklaring gaf Rusland aan, de resolutie vooral te zien als een middel om de onderhandelingen nieuw leven in te blazen. Iran speelde vervolgens de partijen slim tegen elkaar uit door te verklaren dat Rusland Iran verzekerd zou hebben tegen sancties en militaire acties te zijn.

Vanuit Moskou kwam echter een ander geluid: sancties waren wel degelijk een optie, wanneer Iran over zou gaan tot verrijking boven de 4%; dit percentage is namelijk voldoende voor het opwekken van kernenergie. Aangezien Teheran net had verklaard een verrijking van 4,8% te hebben bereikt, kwam er vooral vanuit Washington meer druk op Rusland om over te gaan tot serieuze sancties.¹⁰ Die eerste resolutie had de weg vrijgemaakt voor verdere maatregelen en in de jaren erna kwamen er verscheidene resoluties bij – alle met dezelfde eis: Iran diende te stoppen met het verrijken van uranium en te beginnen met de implementatie van het Additioneel Protocol. Sancties betroffen onder andere reisverboden, het bevriezen van tegoeden, een uitgebreid wapenembargo, plus de toestemming om als afzonderlijke lidstaten nog verdergaande sancties in te stellen.

Opnieuw leek Iran een constructievere houding aan te nemen, toen het inspecties toestond bij de zwaarwaterreactor in Arak, maar westerse diplomaten

waren sceptisch. Zij herkenden inmiddels de Iraanse strategie van net genoeg concessies doen om zo Rusland te verleiden verdere sancties tegen te houden en hiermee tijd te rekken om verrijkingstechnologieën te perfectioneren.¹¹ Dit is een tweede, direct gevolg van het Russische dilemma. Iran heeft van aanvang af doorgehad dat Rusland te verleiden en wellicht zelfs te bespelen was. Rusland heeft Iran hiermee macht gegeven in het politieke spel binnen het IAEA en de Veiligheidsraad. Teheran weet dat Rusland zich steeds weer als beschermer van Iran zal opwerpen, zolang Iran het maar niet te bont maakt. Wanneer de internationale gemeenschap meer eensgezind lijkt te worden, zal Iran concessies doen die net genoeg zijn voor Rusland om te pleiten voor onderhandelen in plaats van straffen. Een bijkomend voordeel van een onderhandelingsfase is dat je niet direct aangevallen zal worden, ook een belangrijk doel van de Iraanse strategie.

In november 2011 deed Teheran weer een concessie: Iran stuurde het IAEA een uitnodiging met een delegatie naar Teheran te komen. In dezelfde week kwam Iran daarentegen ook met twee documenten waarin het uitgebreid beargumenteerde op welke punten het IAEA fout zat, onder meer omdat de beschuldigingen gestoeld zouden zijn op gefalsificeerde documenten. Twee berichten die in eerste instantie niet met elkaar lijken samen te gaan, maar dit is precies de strategie die Iran in handen heeft gekregen als gevolg van het Russische dilemma.

Eind januari dit jaar bezocht een IAEA-delegatie Iran; het IAEA verklaarde 'goede gesprekken' te hebben gevoerd. Het hoofd van de delegatie gaf daarbij wel aan dat er nog veel werk te verzetten is en dat er in de nabije toekomst een nieuw bezoek gepland zal worden. Aangezien de afvaardiging van het IAEA geen nucleaire installaties heeft mogen bezoeken en er geen concrete resultaten geboekt zijn, blijven westerse diplomaten wantrouwend. Volgens hen past Iran ook hier zijn vertragsstrategie toe.¹²

De sancties, die vallen wel mee

De afgelopen twee jaar stonden in het teken van nieuwe sancties, verontrustende IAEA-rapporten en een Iran dat de internationale gemeenschap bleef tarten met het bekend maken van nucleaire successen. De laatste paar maanden is gebleken dat de Verenigde Staten en de Europese Unie verder willen gaan met hun sancties, waaronder maatregelen tegen de Iraanse Centrale Bank en het instellen van een olieboycot vanaf juli 2012. Iran heeft gekozen voor een felle strate-

gie door te dreigen met afsluiten van de belangrijke vaarroute via de Straat van Hormuz en het per direct stopzetten van olie-export naar de EU. De sancties waartoe de Veiligheidsraad besloot, zijn daarentegen een stuk zwakker, omdat anders de steun van Rusland en China niet verkregen kon worden. De tweestrijd waarin Moskou verkeerde, heeft niet alleen geleid tot een traag verwijzingsproces en een effectieve strategie voor Iran, het heeft ook als resultaat gehad dat de sancties die er wél kwamen, afgezwakt moesten worden. Hierdoor wordt Iran niet zozeer gestraft door de internationale gemeenschap, maar voornamelijk door de Verenigde Staten en de Europese Unie. Daarmee verliezen de VN-resoluties aan kracht en kan Iran het Westen neerzetten als de vijand. Iran heeft tenslotte recht op een kernenergieprogramma en wordt dus door Amerika en Europa bedreigd in zijn bestaan. Deze interpretatie gebruikt Teheran om binnenlandse steun voor het kernenergieprogramma te garanderen. Het is hiermee een zaak van nationale eer geworden.

Wat kunnen we doen, nu we dit weten?

Net als bij elke onderhandelings situatie is het herkennen van de belangen van de andere partij essentieel. Meer begrip voor de tweestrijd van Rusland zou kunnen helpen het front tegen Iran te versterken. De Verenigde Staten en de Europese Unie kunnen niet verwachten dat Rusland zomaar meegaat in de strengere sancties, maar wellicht is Moskou op een aantal punten over te halen door compensatie te bieden voor de financiële schade die het zal lijden bij verslechtering van de handels- en diplomatieke relatie met Iran.

Daarnaast zouden het IAEA en de Veiligheidsraad de relatie tussen Rusland en Iran ook in hun voordeel kunnen gebruiken. Voor Iran is onderhandelen met de Verenigde Staten en de Europese Unie thans een grotere stap dan overleggen met Rusland. De verregaande sancties hebben bij Iran tot een felle houding geleid en de daaruit voortvloeiende dreiging met represailles leidt tot een zeer gespannen sfeer. Wanneer deze situatie escaleert, zou Rusland een rol kunnen spelen in een poging in ieder geval de dialoog gaande te houden. Gezien de visie van Moskou dat er onderhandeld moet worden in plaats van bestraft, zou deze rol best kunnen passen. Het is echter de vraag of Iran deze gesprekken zonder bijbedoelingen aan zal gaan. Het heeft namelijk al vaker onderhandeld om slechts het sanctieproces te vertragen. Rusland blijkt zowel te willen samenwerken met Iran als het te willen straffen; dit dilemma zal ook in de toekomst een grote rol blij-

ven spelen en problemen veroorzaken binnen de VN. Moskou heeft Teheran namelijk het belangrijkste wapen in de internationale betrekkingen gegeven: macht.

Lilian Hoogenboom is projectassistent bij Clingendael Research en is Research Master student Moderne Geschiedenis en Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

- 1 IAEA-rapport, november 2011, GOV/2011/65, annex pagina 11. Het IAEA heeft een aparte website gewijd aan Iran, waarop resoluties, persberichten en andere communicatie te vinden is. Zie: <http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaيران/index.shtml>.
- 2 'Patrushev defends both Iran and Syria', in: *The Moscow Times*, 13 januari 2012.
- 3 'Worry about Iran's Uranium', in: *The Moscow Times*, 11 januari 2012.
- 4 Vladimir A. Orlov & Alexander Vinnikov, 'The Great Guessing Game: Russia and the Iranian Nuclear Issue', in: *The Washington Quarterly*, jrg. 28, nr 2, 2005, blz. 50-51.
- 5 Sico van der Meer, 'Steunpilaar van schurkenstaten? Russische hulp aan Iran en Noord-Korea', in: *Internationale Spectator* jrg. 61, nr 4, 2007, blz. 198.
- 6 Robert O. Freedman, *Russia, Iran and the Nuclear Question: the Putin Record*, Strategic Studies Institute, november 2006, blz. 21-23.
- 7 *Ibid.*, blz. 28.
- 8 IAEA Resolutie, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran', GOV/2005/77.
- 9 'Parliament would block inspections if Iran referred to Security Council', *The Associated Press*, Teheran, 20 november 2005.
- 10 Nabi Abdullaev, 'Security Council still split on Iran sanctions', in: *The Moscow Times*, 3 mei 2006.
- 11 Fredrik Dahl, 'UN inspectors revisit Iran's Arak heavy-water site', *Reuters*, 30 juli 2007.
- 12 'IAEA says had "good" trip to Iran, more work needed', *Reuters* (Wenen), 1 februari 2012.

Belarus, de Europese Unie en Rusland

Keert Belarus zich voorgoed naar het oosten?

Belarus, in het Nederlands tot voor kort veelal aangeduid als Wit-Rusland, is een onafhankelijke republiek uit de boedel van de voormalige Sovjetunie die ingeklemd ligt tussen de Europese Unie en de Russische Federatie. De gewijzigde politieke en economische omstandigheden in Belarus van de afgelopen jaren behoeven niet per se te leiden tot heroriëntering van Minsk op Brussel, zoals sommigen menen. De onvoorwaardelijke steun van Rusland is weliswaar ogenschijnlijk verminderd, maar niettemin wijzen ontwikkelingen veeleer op een lange-termijnintegratie met Rusland. Beleidsmakers in de EU dienen dan ook met dit scenario serieus rekening te houden.

Nieuwe politieke en economische context

Tot 2009 kon president Loekasjenka ondanks het ontbreken van vrije verkiezingen zijn positie legitimeren op basis van de relatief hoge welvaart en stabiliteit in het land.¹ Deze gunstige economische situatie was voornamelijk mogelijk vanwege de voorkeursbehandeling die Belarus van Rusland genoot. De EU op haar beurt hanteerde jarenlang een incoherent beleid, met afwisselend maatregelen die tot isolement leiden, andere sancties en het vooruitzicht van bescheiden voordelen – evenwel met weinig positieve invloed op het regime in Minsk.

Sinds 2009 hebben zich opmerkelijke veranderingen in Belarus voorgedaan ten opzichte van de twee voorafgaande decennia, veranderingen die Loekasjenka volgens sommigen nopen tot toenadering tot de EU. Argumenten zijn ten *eerste* dat de steun van Rusland lijkt af te nemen. Sinds 2009 ontstonden handelsconflicten met Rusland – waaronder het melkconflict van afgelopen zomer – en heeft Moskou Loekasjenka herhaaldelijk openlijk beledigd. Ten *tweede* zou Belarus zich door de ernstig verslechterde economische situatie niet langer onafhankelijk staande kunnen houden en mogelijk Europese financiële steun behoeven. Ten *derde* is het verzet onder zowel de binnenlandse elite als de bevolking inmiddels gegroeid. Zoals bleek na de verkiezingen in december 2010 leidt de economische onzekerheid tot steeds grotere onrust onder de bevolking,² wat de positie van Loekasjenka kan aantasten.

De situatie in Belarus is de afgelopen drie jaren dus drastisch veranderd. Het logische gevolg hiervan lijkt dat ook de positie van Loekasjenka aan verandering onderhevig zal moeten zijn. Deze tendens hoeft echter niet per definitie te leiden tot Europees-georiënteerde hervormingen. De kans bestaat zelfs dat Belarus definitief voor integratie met Rusland kiest.

Steun van Rusland: tekenen van inlijving

Tot voor kort wist het Belarussische regime Rusland en de EU steeds tegen elkaar uit te spelen en zodoende steun van Rusland te verwerven. Er zijn aanwijzingen dat Ruslands onvoorwaardelijke steun aan het regime van Loekasjenka afneemt. Men kan dan vluchtig de conclusie trekken dat Belarus zich, in plaats van naar Moskou, naar Brussel zal keren. Het beeld van de veranderende houding van Rusland kan echter misleidend zijn.

In plaats van werkelijke distantieering wordt er juist steeds meer geïnvesteerd in de *lange-termijnrelaties* tussen de twee landen, zowel op politiek, economisch als militair vlak. In het *politieke domein* hebben regionale integratieprojecten, zoals de Staten-Unie, Douane-Unie en Eurazische Unie, sterk aan belang gewonnen. Ondanks de wrijvingen tussen de buurlanden zoekt men niettemin steeds verzoening. Zowel president Medvedev als Loekasjenka heeft meermalen expliciet gezegd de samenwerking te willen voortzetten en de (persoonlijke) conflicten te willen verhelpen. Belarus blijft Ruslands voornaamste bondgenoot, en zal deze positie ook behouden, aldus Medvedev. Bovendien werden de betwiste verkiezingsuitslagen van 2010 door het Kremlin afgedaan als 'binnenlandse aangelegenheid'. Er is destijds géén druk op Loekasjenka uitgeoefend om zijn positie te heroverwegen, hoewel Rusland hier wel kans toe had. Het is plausibel dat de dalende steun van Rusland slechts een strategie is om Belarus in het nauw te drijven en op de Russische lijn te krijgen.³

Ook op *economisch vlak* is Rusland al enige tijd bezig Belarus in te lijven. De noodgedwongen privatisering van een deel van de Belarussische industrie heeft tot resultaat dat Russische investeerders hun kans grijp-

pen en een vitaal deel van de economie als het ware 'opkopen' – zie bijvoorbeeld de grote transactie tussen de Belarussische staat en Suleiman Kerimov, waarbij de laatste de grootste kaliumfabriek in handen zal krijgen. Om nog niet te spreken over het nieuwe gasakkoord tussen de twee landen. De prijzen zullen in 2012 dalen, zoals verlangd door Belarus, maar tegen de hoge prijs van de verkoop van de resterende 50% aandelen van Beltransgaz aan Gazprom. Loekasjenka heeft dit voordien koste wat kost proberen te vermijden, wellicht in het besef daarmee het transitwapen kwijt te raken en zich aldus over te geven aan Ruslands grillen. Onder druk van de stijgende prijzen heeft men nu moeten inbinden. Gazprom controleert vanaf 1 januari 2012 de pijpleidingen op Belarussisch grondgebied.

Tot slot wil Rusland om *veiligheidsredenen* de relaties op lange termijn bestendigen. Moskou zal nauwere contacten van Belarus met de Europese Unie als dreigend kunnen ervaren – zo beschouwt het zijn westelijke buur als buffer tegen zowel de EU als de NAVO, mede vanwege de plaatsing van het vermeend anti-Russisch raketschild.⁴ Het klassieke veiligheidsdenken van de Russische Federatie laat opgeven van de invloedssfeer niet zomaar toe. Daarbij wordt in het kader van de Staten-Unie steeds meer militaire samenwerking nagestreefd, met gezamenlijke oefeningen van strijdkrachten en een aanzet tot supranationaal beleid.

Economische verzwakking: maar geen isolement

Volgens sommige waarnemers zal Minsk zich naar Brussel wenden omdat het zijn economie niet langer autonoom staande zou kunnen houden, nu het vooral het afgelopen jaar zware klappen kreeg.⁵ Mede vanwege het verhogen van de lonen, kort vóór de verkiezingen van december 2010, is het begrotingstekort problematisch geworden; devaluatie van de Belarussische roebel met 36% bleek in het voorjaar van 2011 noodzakelijk. Wel is duidelijk geworden dat Belarus er niet alleen voor staat. Het ontving een lening van het IMF, maar Washington eiste voor volgende, grotere leningen eerst politieke hervormingen, blijkbaar in de veronderstelling dat de nood in Minsk zo hoog was, dat Belarus voor deze druk wel zou zwichten. Dit was wellicht een erg naïeve redenering, want Loekasjenka wist vervolgens leningen vanuit China en de Douane-Unie te verkrijgen, terwijl de politieke hervormingen weer zijn afgewend.

Bovendien investeert *China* in steeds grotere mate in de Belarussische industrie. Samenwerkingsverbanden in de auto-industrie geven Belarus hoop op economisch herstel. Het isolement waar Brussel van spreekt, lijkt dus mee te vallen, en de internationale economi-

sche contacten die Belarus onderhoudt met andere landen, moet men niet onderschatten, des te minder nu de regionale economische samenwerking sterk uitbreidt. Belarus heeft de EU dus wellicht niet zo hard nodig als soms wordt gedacht.

Burgerlijke onvrede: maar Rusland geen vijand

De burgerlijke onvrede, die vooral na de presidentsverkiezingen van december 2010 ontstond, ondermijnt deels de legitimiteit van de president, maar deze bedreiging moet niet overschat worden. Het verzet onder de elite in Minsk is levendig, doch beperkt; het verweer onder de bevolking, vooral de jongeren en Minskoviëten, is sinds de presidentsverkiezingen verhevigd, maar onderdrukt.⁶ Critici beschouwen de bomaanslag op een metrostation in Minsk, in april 2011, zelfs als mogelijke actie van de autoriteiten om sterker te kunnen ingrijpen tegen burgerlijk verzet. Men redeneerde dat de overheid een externe vijand probeerde te scheppen om daarmee een argument voor striktere binnenlandse maatregelen te verwerven.

Ook hoeven deze beginnende tekenen van onrust nog geen omwenteling *à la* de Arabische Lente te betekenen. De oppositie blijft namelijk hevig versplinterd; bovendien zijn de oppositionele presidentskandidaten van de recente verkiezingen lange tijd in hechtenis genomen. Pas in de tweede helft van 2011 zijn de meesten van hen vrijgelaten. Een verschil met Georgië en Oekraïne, waarvan de kleurenrevoluties vaak genoemd worden als mogelijkheid voor wat in Minsk op korte termijn zou kunnen gebeuren, is dat er onder de Belarussische bevolking nauwelijks vrees voor Rusland bestaat. Een *externe vijand*, om het oppositionele verbond onder de bevolking te versterken, ontbreekt dus. Kortom, een deel van de bevolking voelt weliswaar onvrede over de huidige president, maar er bestaat geen krachtig alternatief, dat een voldoende geloofwaardige omwenteling kan garanderen. Loekasjenka's positie lijkt dus vooralsnog niet ernstig bedreigd door het binnenlandse ongenoegen.

Houding van de EU: machteloosheid

De Europese Unie zegt de politieke oppositie en het middenveld in Belarus te blijven steunen, wat de oppositie extra slagkracht zou verlenen. De dreiging die van deze steun uitgaat, moet men echter niet overschatten. De EU verleent wel herhaaldelijk ondersteuning aan democratiserende krachten, in de hoop de juiste condities voor politieke hervormingen te creëren, maar het blijft grotendeels bij beloften. Programma's voor het sociale middenveld zijn namelijk beperkt in omvang en bovendien slecht zichtbaar bij het doelpubliek.⁷ Indien zij werkelijk sociale en politieke veran-

deringen in Belarus teweeg wil brengen, dan zal de EU zich veel sterker moeten inzetten.

Als reactie op de conflicten met de 'Unie van Polen' in Belarus⁸ volgde wel een veroordelende resolutie van het Europees Parlement,⁹ maar deze leidde niet tot verdere actie. In het kader van het Oostelijk Partnerschap zijn er sinds 2009 wel enkele dreigementen geuit, maar in het geval van Euronest¹⁰ zijn er weer aanzienlijke concessies gedaan aan het Belarussische regime, juist ten koste van het maatschappelijk middenveld. Bovenal is één van de belangrijkste verzoeken van het middenveld, visumliberalisering, als uitgangspunt voor democratische hervormingen, nog altijd niet ingewilligd.

Als nuancering van deze kritiek moet evenwel in overweging worden genomen dat de recente economische crisis de capaciteit van de EU heeft verminderd om derde landen te ondersteunen. Daarbij zal de crisis mogelijk zelfs leiden tot herverdeling van de mondiale economische macht, ten gunste van de opkomende economieën, waaronder Rusland.¹¹ Voor Minsk lijkt Rusland derhalve een aantrekkelijker optie voor lange-termijnrelaties dan de EU.

Uitsluiting helpt niet

De stabiliteit en legitimiteit die het regime in Belarus lange tijd gekend heeft, zijn door de gewijzigde context sinds 2009 onder druk komen staan. Een koerswijziging van de autoriteiten lijkt dan ook onvermijdelijk. Sommigen trekken de conclusie dat Minsk binnenkort bij de EU zal aankloppen voor steun, nu Rusland niet meer als een onvoorwaardelijke bondgenoot oogt. Hierin kan men zich echter flink vergissen.

De kritischer houding van Moskou lijkt veeleer vanuit strategisch oogpunt gesteld. De lange-termijnhandelingen van Rusland wijzen namelijk op het omgekeerde: een toenemende integratie met Belarus. Politieke samenwerkingsinitiatieven, economische inlijving en militaire coöperatie duiden op blijvende toenadering tussen de twee landen. De EU wordt daarentegen voor Belarus een steeds minder interessante optie. Ze weet Belarus met haar huidige beleid niet aan te trekken. Niet alleen verwacht Brussel een te groot offer van het Belarussisch regime – een volledige politieke en economische transformatie – bovendien stelt het daar te weinig gunstige beloningen voor in het vooruitzicht, terwijl ze die beloningen wellicht niet eens kan geven.

Door de kille houding van Brussel zal Belarus wellicht gestaag weer onder de vleugels van Rusland terecht komen. Een hernieuwde verdeling in machtsblokken kan de politieke betrekkingen op het continent niet ten goede komen, noch gunstig uitpakken voor de handelsbetrekkingen, die nu juist een basis kun-

nen vormen voor samenwerking tussen Oost en West. Uitsluiting van Belarus op grond van politieke conditionaliteit helpt niemand vooruit. De EU meent zich te kunnen permitteren dreigementen aan Minsk te uiten, het land gedeeltelijk uit te sluiten van het Oostelijk Partnerschap en nieuwe sancties op te leggen. Maar deze formule, waarbij de EU de eisen voor samenwerking stelt, werkt niet in het geval van Belarus.

Het is daarom tijd voor een intensieve dialoog waarbij van beide kanten concessies overwogen moeten worden. De EU zal zich moeten aanpassen en aangrenzende landen als gelijke partners in de internationale betrekkingen moeten behandelen. De Unie moet hiervoor desnoods haar rolmodel deels laten varen in het belang van de politieke realiteit en de internationale samenwerking. Juist om het Europees gedachtegoed van grensoverschrijdende samenwerking en het 'overwinnen van oude tegenstellingen'¹² te blijven beschermen.

Eske van Gils volgde Europese Unie-Studies aan de Universiteit Gent, waar zij afstudeerde op het thema energierelaties tussen de EU en Belarus.

Noten

1 André Gerrits & Kirsten Meijer, 'Wit-Rusland: dictatuur en legitimiteit tussen Rusland en Europa', in: *Internationale Spectator*, mei 2009, jrg. 63, nr 5, blz. 254-258.

2 Naar aanleiding van de betwiste verkiezingsuitslagen (Loekasjenka verkreeg 79,7% van de stemmen) bestormden demonstranten het nationale parlement. Verdere protestacties volgden.

3 Bertil Nygren, *The rebuilding of Greater Russia: Putin's foreign policy towards the CIS countries*, Abingdon: Routledge, 2008.

4 Roy Allinson, Margot Light & Stephen White, *Putin's Russia and the enlarged Europe*, Oxford: Blackwell Publishing, 2006, blz. 85-117.

5 World Bank, *Belarus Partnership country program snapshot* (www.web.worldbank.org, 2011).

6 RIA Novosti, nieuwsberichten, 2009, 2010, 2011.

7 Interview met Oleg Manaev, directeur van NISEPI, 2009.

8 De Belarussische overheid verhindert de registratie van de Unie (Office for a Democratic Belarus, nieuwsberichten, 2010), terwijl de autoriteiten in februari 2010 de hoofdvesting van de organisatie binnenvielen met beschuldigingen van 'onwettige activiteiten'. Enkele prominente leden werden gearresteerd (Viasna, nieuwsberichten, 2010).

9 Europees Parlement, *Situation of civil society and national minorities in Belarus*: P7_TA(2010)0055, Brussel, 2010.

10 Euronest is de parlementaire component van het Oostelijk Partnerschap, met leden van het Europees Parlement en Oekraïne, Moldavië, Belarus, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië; Belarus werd na het negatief oordeel van de OVSE over de verkiezingen in 2010 automatisch geschorst als deelnemer.

11 Erdem Yörük, 'Welfare provision as political containment: The politics of social assistance and the Kurdish conflict in Turkey' (artikel onder revisie voor *Politics and Society*, 2012).

12 Europese Unie, *De grondbeginselen van de Unie*, 2011 (http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_nl.htm).

Niet Mars maar Venus bepaalt ons beleid

In een gloedvol betoog in het februari-nummer probeert René Cuperus aannemelijk te maken dat de Europeanen op de Amerikanen gaan lijken en dus ook van mening zijn dat het noodzakelijk is militair geweld te gebruiken om in de wereld orde op zaken te stellen. Op de seminars van buitenlanddeskundigen heeft Cuperus een 'radicale amerikanisering' van het denken ontwaard. Ik citeer: 'Zelfs vertegenwoordigers van voorheen de vredesbeweging hoor je daar laconiek praten over de inzet van *Special Forces* en *drones*.[...] Ik dacht dat Mient Jan Faber de enige "militaire activist" binnen de vredesbeweging was geworden, maar de hele IKV/PaxChristi-beweging blijkt vermientjanfaberd.'

Volgens Cuperus staat deze militarisering van het internationaal beleid op gespannen voet met het zelfbeeld van *soft power* dat Europa zich heeft aangemeten, in reactie op het naoorlogse motto 'nooit meer oorlog'. Nu was het *Nie wieder Krieg* een kreet die niet na de Tweede Wereldoorlog, maar na de eindeloze en zinloze loopgravenoorlog van 1914-1918: de Eerste Wereldoorlog, gehoord werd. En de 'schreeuw' vond navolging. Overal ter wereld stonden de defensie-uitgaven onder druk. Ook in het neutrale Nederland werd de defensiebegroting uitgedaagd tijdens het interbellum. Daarenboven veroorzaakte de beurskrach op Wall Street (New York, 1929) een ineenstorting van het financiële wereldsysteem, gevolgd door nog meer bezuinigingen. Terwijl Hitler, in het midden van de jaren '30, in Duitsland de geldkraan wijd openzette, vooral ten behoeve van

de wapenindustrie, ging Nederland onder Colijn door met bezuinigen. De hoop dat we ook dit keer buiten een oorlog konden blijven, werd echter gelogenstraft.

De Tweede Wereldoorlog was in velerlei opzicht anders dan de Eerste Wereldoorlog; hetzelfde gold voor de gevolgen. Na de Tweede Wereldoorlog bracht in het bijzonder het Marshallplan (Verenigde Staten) West-Europa weer op de been, terwijl de deling van zowel Duitsland als Europa resulteerde in de oprichting van de NAVO en het Warschaupact; twee bondgenootschappen die zich tot de tanden toe uitrustten met allerlei wapentuig, in het bijzonder kernwapens. Het speelveld waarop Nederland zijn veiligheidsbeleid invulde, werd aldus drastisch vergroot; niet alleen het Koninkrijk, maar vrijwel het gehele noordelijk halfmond (Oost-West) speelde mee. Europa werd het meest gemilitariseerde gebied ter wereld, waar een imaginaire kernoorlog gevoerd werd teneinde een echte te voorkomen. Om met Robert Kagan te spreken: de Europeanen kwamen van Mars.

Na de val van de Muur (november 1989) brak een volgende ontwapeningsperiode aan. En opnieuw een forse vergroting van het speelveld voor ons veiligheidsbeleid. Voortaan was onze focus ingesteld op het bevorderen van de wereldvrede, aan de hand van de in 1945 opgerichte volkerenorganisatie, de Verenigde Naties, die meer dan voorheen een beroep deden op de lidstaten om troepen te leveren, teneinde de wereldvrede waar nodig te herstellen. Voor Nederland betekende dit

dat een veel kleinere krijgsmacht beschikbaar werd gemaakt voor het uitvoeren van vredesbewarende en vredesbevorderende operaties, her en der op de aardbol. Het klassieke leger, bedoeld om de vijand te weerstaan, verdween naar de achtergrond, om plaats te maken voor een multi-inzetbaar, cimp¹-apparaat, geschikt voor het herstellen en bewaren van vrede, het beschermen van burgers in oorlogssituaties (R2P²), het helpen organiseren van verkiezingen, het opleiden van politie, enz. enz., waar ook ter wereld.

Cuperus stelt terecht dat de Nederlandse krijgsmacht deel uitmaakt van een wereldomvattende alliantie, die her en der kan worden ingezet om de vrede te bewaren of te herstellen. Maar zijn opvatting dat de veiligheidselite de oorlog als het instrument bij uitstek ziet om problemen op te lossen, is uit de lucht gegrepen. Zeker, we hielpen mee aan de bevrijding van Koeweit (1990/1991), via patrouilles op zee, zonder ooit te hoeven vechten. Toen Koeweit bevrijd was en de Sji'ieten in het zuiden en de Koerden in het noorden van Irak in opstand kwamen, sloeg de Iraakse dictator, Saddam Hoessein, keihard terug, met grote vluchtelingenstromen tot gevolg. De internationale gemeenschap reageerde met een R2P-operatie (*avant la lettre*) en kondigde *no-fly*-zones af, zowel boven het noorden als boven het zuiden van Irak. Koerdistan profiteerde daarvan en is sindsdien *de facto* onafhankelijk. Nederland verleende in die dagen vooral humanitaire hulp en was dus meer van Venus dan van Mars, om binnen de beeldspraak

van Robert Kagan te blijven. De enige keer dat Nederland, buiten de VN om, een bijdrage leverde aan oorlogshandelingen, was in 1999, om een volkerenmoord in Kosovo te voorkomen. Maar toen Nederland politieke steun gaf aan de Amerikaanse/Britse militaire interventie in Irak (2003), was er géén draagvlak om daar een Nederlandse militaire bijdrage bij te leveren. Nu er vorig jaar opnieuw R2P-operaties zijn uitgevoerd ten behoeve van de in opstand gekomen volkeren in Libië en Ivoorkust, heeft Nederland een uiterst bescheiden bijdrage geleverd aan de handhaving van een *no-fly*-zone boven Libië. Half Mars, half Venus.

Op de keper beschouwd is er dus helemaal geen sprake van een militarisering van ons buitenlandbeleid. N.B: Ik praat niet over de multifunctionele Nederlandse operaties in Afghanistan en Irak, want dat waren

door de VN geautoriseerde stabiliteitsoperaties in onrustige gebieden, met instemming van het bevoegde lokale gezag.

Als je dit rijtje operaties tot je laat doordringen, kun je onmogelijk tot de conclusie komen dat Nederland 'van Mars' komt. Wel duidelijk is dat na de Koude Oorlog de wereld ingrijpend veranderd is en dat de VN een veel grotere rol zijn gaan spelen als hoogste autoriteit op het wereldtoneel die besluiten neemt over – vooral – het beschermen van mensenlevens. R2P is daar de moderne uitdrukking van en komt op het juiste moment. Want in een 'twitterende' wereldsamenleving komen mensen eerder in opstand tegen onderdrukkende regimes dan in situaties waar elk uitzicht ontbreekt.

Nu worden bij een opstand de tegenstellingen op de spits gedreven; er is feitelijk geen ruimte voor

een compromis waarin de onderdrukker zijn onderdrukking toch nog wat kan voortzetten. Er is slechts één partij die moet inbinden. Geen kwestie van geven en nemen. Een beetje Assad (onderdrukking) kan in het opstandige Syrië niet meer. Er is maar één 'oplossing' denkbaar: het kwaad moet verwijderd worden, teneinde een nieuw perspectief te openen. En derhalve moet de internationale gemeenschap stevige druk uitoefenen op de boosdoener. Is het niet prachtig dat IKV Pax Christi juist nu vermientjanfabert?

Prof. Mient Jan Faber is emeritus hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam; en visiting professor aan de University of Houston.

Noten

- 1 Cimic = Civic-military co-operation.
- 2 R2P = Responsibility to Protect.

Respons Bert van der Zwan

N.a.v. Rimko van der Maar, 'Keukengeheimen van een Amerikaanse diplomaat', in: *Internationale Spectator*, januari 2012, blz. 51-52 (bespreking van: R. Roy & J.W. Young, *Ambassador to sixties London. The diaries of David Bruce, 1961-1969*).

Egodocumenten van oud-diplomaten

In zijn bespreking van *Ambassador to sixties London. The diaries of David Bruce, 1961-1969* maakt Rimko van der Maar een aantal rake opmerkingen. Terecht stelt hij dat we voor een beter begrip van de Nederlandse buitenlandse politiek na 1945 meer moeten bestuderen dan alleen documenten uit de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken. En terecht onderstreept hij het belang van dagboeken en memoires van diplomaten, die 'het zelf hebben

meegemaakt'. Ook zijn constatering dat de Angelsaksische politieke en diplomatieke wereld een rijkere publicatietraditie heeft dan de onze, is correct. Maar om de ego-documentenproductie van Nederlandse (oud-) diplomaten terug te brengen tot de kort geleden verschenen dagboeken van Max Kohnstamm en die van Han Boon in de jaren tachtig is te kort door de bocht.

Juist de afgelopen jaren gebeurde op dat gebied een aantal aardige

dingen, met hulp van de Historische Eenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken: een reeks diplomatenmemoires en dagboeken, zes delen tot dusverre. In twee ervan werden (inderdaad) de dagboeken van Kohnstamm in de periode 1953-1963 bezorgd. In de andere gunden de oud BZ'ers Emile Schiff, Charles Rutten, Frans van Dongen en Lodewijk van Gorkom het lezerspubliek een kijkje in hun diplomatieke keuken, met een inzicht in hun car-

rières, ieder volgens eigen recept. De binnenkort verschijnende terugblik van hun collega Gerard Kramer op de ontwikkelingssamenwerkingsbreuk van 1992 tussen Nederland en Indonesië is meer thematisch en minder op de eigen persoon gericht, maar minstens zo interessant. Ik kan alvast verklappen dat zijn ‘Schaakmat in Jakarta. Soeharto’s revanche op de Haagse politiek’ pittige, met de nodige hoeveelheid sambal gekruide kost zal opleveren.

Ook buiten dit kader kwam het een en ander van de grond dat de moeite meer dan waard is. De nog bij BZ werkzame diplomaten Emiel de Bont en Karel van Kesteren waagden zelfs al tijdens hun actieve loopbaan openhartig terug te kijken. De eerste op het niet onomstreden dossier-Afghanistan, de tweede via

een tamelijk genadeloze analyse van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid. Bovendien zou Rimko van der Maars honger naar egodocumenten recent toch wat gestild hebben moeten zijn door de Berlijnse dagboeken van Egbert Jacobs in de periode 1989-1990.¹ De bespiegelingen van onze ‘laatste man’ in de DDR zijn relevant omdat ze twee zaken (soms pijnlijk) duidelijk maken. Nederland speelde geen enkele rol bij de hereniging van Duitsland, maar het internationale traject dat onze oosterburen daar naar toe moesten afleggen, bevatte tal van hobbels die we na twintig jaar, wellicht door de snelheid ervan, alweer vergeten zijn.

Graag zou ik willen eindigen met steun voor Van der Maars sympathieke oproep om ook Nederlandse

diplomaten aan het einde van hun loopbaan structureel te bevragen. Hier lijkt in eerste instantie vooral een taak weggelegd voor actieve jonge historici en andere wetenschapslieden die onze (oud-)diplomaten zouden kunnen inspireren of verleiden hun vaak unieke ervaringen en inzichten aan de openbaarheid prijs te geven. Wie neemt de handschoen op?

Bert van der Zwan is coördinator van de Historische Eenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Noten

¹ Zie voor een bespreking, blz. 161-162 van deze aflevering.

Repliek Rimko van Maar

Dagboeken vormen de basis

In de bekende wandelgangen nam ik al kennis van de interessante kritiek op mijn recensie. Het ging mij in de bespreking echter niet om memoires van oud-diplomaten, waarvan recentelijk inderdaad een aantal is verschenen, maar specifiek om dagboeken. Dit misverstand kan wellicht verklaard worden door mijn opmerking dat het voor Nederlandse diplomaten minder gebruikelijk is dan voor hun Britse en Amerikaanse collega’s om terug te kijken op de eigen carrière en daarover ook open te zijn. Daarmee bedoelde ik niet dat er in Nederland nauwelijks memoires verschijnen, doch dat Nederlandse diplomaten maar ook ambtenaren, politici en ministers zich door het ontbreken van die traditie niet erg geroepen lijken te voelen om

dagboeken bij te houden met het doel op basis daarvan later nog eens diepgaand de eigen loopbaan te beschrijven

Hoe waardevol memoires ook kunnen zijn, als historicus zou ik nog liever kennis willen nemen van persoonlijke notities, zodat ik daarover een eigen oordeel kan vormen (en ik beseft dat dagboeken ook gekleurd zijn). Wat er op dit gebied in Nederland bestaat, is onduidelijk. De inmiddels verschenen dagboeken van Kohnstamm waren bijna vergeten en recentelijk stuitte ik op de ongepubliceerde dagboeken van D.W. van Lynden (onder meer ambassadeur in Bonn in de jaren zeventig). Wat is er nog meer? (De belangwekkende dagboeken van Egbert Jacobs

verschenen overigens nadat ik mijn recensie had geschreven.)

Graag zou ik ten slotte de door Van der Zwan toegeworpen handschoen willen opnemen, maar het structureel bevragen van oud-diplomaten is niet iets wat je er in de avonduren bij doet. Daar is geld voor nodig. Wie neemt die handschoen op?

Rimko van der Maar werkt aan het Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur in Utrecht samen met Hans Meijer aan een biografie van diplomaat Herman van Roijen (1905-1991).

Filmrecensie Zoë Papaikonomou

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Floor Janssen. Voor ideeën en suggesties: fjanssen@clingendael.nl

‘Compromisloos’

Titel: *The Iron Lady*

Regisseur: *Phyllida Lloyd*

Uitgebracht door: *Film4, UK Film Council, Canal+ e.a.*

Vertolking: *Meryl Streep, Jim Broadbent, Alexandra Roach e.a.*

Bijzonderheden: *Meryl Streep is genomineerd voor een Oscar voor beste vrouwelijke hoofdrol. Streep heeft inmiddels een Golden Globe ontvangen voor haar rol in The Iron Lady, alsmede op 12 februari jl. de BAFTA-prijs voor beste actrice.*

Jaar: 2011

Beschikbaarheid: *bioscoop, dvd-release in mei*

‘People don’t think anymore, they feel. [...] You know, one of the great problems of our age is that we are governed by people who care more about feelings than they do about thoughts and ideas. Now thoughts and ideas, that interests me. Ask me what I’m thinking!’

Met deze veeg uit de pan richting haar dokter maakt de hoogbejaarde oud-premier op Thatcheriaanse wijze duidelijk wat ze van zijn vraag vindt naar haar ‘gevoelens’ over haar hallucinaties en desoriëntatie. Het is één van de vele voorbeelden uit het biografische filmportret van Margaret Thatcher, *The Iron Lady*, waarin de welbekende rationele houding van de langst zittende premier van Groot-Britannië in de 20ste eeuw voorbijkomt. De gerenommeerde Meryl Streep weet de gelijkenis in stem, beeld en houding van de IJzeren Dame tot in de puntjes te evenaren, vooral in haar laatste jaren als premier. De controverse die er terstond rondom de film is ontstaan, zal dan ook weinig te maken hebben met deze acteerpresetaties van Meryl Streep. De familie van Thatcher, premier David Cameron en vele Britten met hen vielen over het verbeelden van de dementie van de oud-premier. De 100 minuten durende film is namelijk opgezet vanuit een dementeren-

de Thatcher, die zich ertoe probeert te zetten de kleding van haar in 2003 overleden man, Denis Thatcher, nu eindelijk eens op te ruimen, daartoe aangemoedigd door haar dochter.

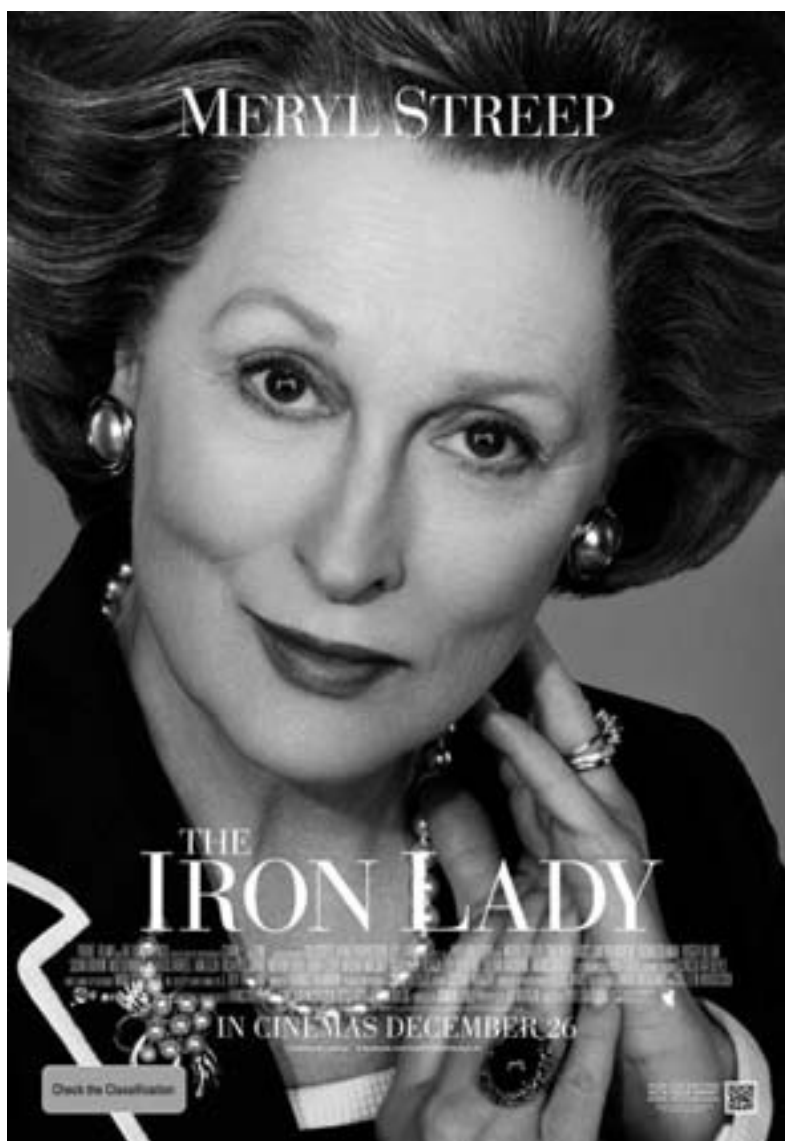
De toon wordt gelijk aan het begin van de film gezet, wanneer we een oud Engels dametje een supermarkt binnen zien schuifelen om een pak melk te kopen. Onder de klanken van hippe *Bollywood*-muziek rekent ze bibberend de melk af. Eenmaal thuisgekomen bespreekt de oude kruideniersdochter de gestegen melkprijs met haar man. Pas als ze een standje krijgt van haar huishoudster dat ze niet zomaar de deur mag uitgaan, zien we dat ze alleen in de kamer zit. Met een ontbijt tafel gedekt voor twee.

De achteruitgang van Thatchers geheugen, maar vooral de momenten van helderheid waarin ze terugdenkt aan haar politieke leven en af en toe iemand op zijn nummer zet (zoals de eerder genoemde dokter) vormen de rode draad van de film. De kijker wordt mee teruggenomen in de tijd naar de moeilijke jaren waarin zij als middenstandsdochter probeert op te klimmen in de ultra-conservatieve, klassengeoriënteerde *Conservative Party*. Ze is niet alleen een vrouw, ze is ook nog eens niet van de juiste komaf. Het levert ook hilarische momenten op, wanneer

ze door haar campagneteam in 1974 onder handen wordt genomen als ze Edward Heath uitdaagt voor het leiderschap van de partij. Ze praat te hoog en haar hoedjes zijn te tuttig. De stemoefeningen en de *make over* die daarop volgen, zijn wellicht een beetje te Hollywood, maar Meryl Streep weet het binnen te perken te houden.

De *die hard*-historici moeten wat meer geduld hebben tijdens het kijken van *The Iron Lady*. Pas na een uur zien we hoe Thatcher in 1979 de verkiezingen wint en als eerste vrouw in het Westen premier wordt. Ze treedt aan op een moment waarop de werkloosheid groot is en de economie in een stevige recessie zit. Ze gaat onmiddellijk de strijd aan met de vakbonden en verhoogt ondanks de economische malaise de belastingen. De *Irish Republican Army* (IRA) pleegt om de haverklap aanslagen. Zo wordt vlak voor haar aantreden als premier één van haar belangrijkste adviseurs en vertrouwelingen, belast met Noord-Ierland, Airey Neave, vermoord met een autobom.

De populariteit van Thatcher daalt vrij snel na haar aantreden tot een historisch dieptepunt: ze is de meest gehate premier ooit. Het is een geluk bij een ongeluk als de Argentijnse junta besluit de Britse



© Film4, UK Film Council, Canal+

Falkland-eilanden binnen te vallen. Thatcher wil van geen wijken weten, ondanks de slechte staat van de Britse economie, en Groot-Britannië veroverd de eilanden relatief gemakkelijk terug. Haar populariteit stijgt hierdoor aanzienlijk en ze wordt herkozen.

Hoewel de gebeurtenissen elkaar correct opvolgen in de film, missen deze historische gedeeltes diepgang. De regisseur heeft hier duidelijk de ondertitel van de film 'no compromises' willen uitwerken, maar zij slaagt daar niet geheel in. Doordat de

rode draad van de dementie zoveel tijd in beslag neemt, blijft er veel minder tijd over voor de biografische interpretatie van Thatchers politieke leven. Haar harde, compromisloze houding wordt bij elke belangrijke situatie in beeld gebracht met een korte *oneline* (zoals tijdens de Falkland-oorlog met: 'sink it!' over de Argentijnse kruiser *ARA General Belgrano*) en helaas daardoor niet uitgediept [ARA = Armada de la República Argentina]. Zo wordt de invoering van het belastingstelsel dat het einde van haar regeerperiode

inleidde, de *Community Charge*,¹ met een relativerende opmerking tijdens een kabinetsvergadering afgehandeld. Het laat de geschiedenisminnende kijker soms hongerend naar meer achter.

Desalniettemin is *The Iron Lady* een integer portret van één van de meest opvallende politici van de 20ste eeuw. Het geeft een mooi beeld van het Engeland in de roerige jaren zeventig en tachtig, waar een land in oproer werd geleid door die statige, bikkelharte en vaak ook starre politica. Altijd, maar dan ook altijd gewapend met dat zwarte handtasje.

Drs. Zoë Papaikonomou is hogeschooldocent Journalistiek en freelance journalist. Zij studeerde Geschiedenis en Arabisch aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noot

1 Een belastingstelsel dat de Britse regering onder leiding van Thatcher in 1987 invoerde. Grofweg kwam het erop neer dat elke Brit, ongeacht inkomen of bezit, hetzelfde percentage belasting moest betalen. De invoering van dit stelsel zorgde voor grote ophef onder de bevolking.

Onze laatste man in Oost-Berlijn

Egbert Jacobs

Oost-Berlijns dagboek. De laatste maanden van de DDR.

z.p.: Gibbon Uitgeefagentschap, 2011; 171 blz.; € 17,90; ISBN: 978-94-913-6300-9 (geïll.)

Het recent verschenen *Oost-Berlijnse dagboek* van Egbert Jacobs, tussen 2 april 1989 en 4 oktober 1990 de vierde en laatste Nederlandse ambassadeur in de DDR, moet met wat reserves worden begroet. De lezer is geneigd het enthousiast te onthalen, omdat het maar zo zelden gebeurt dat Nederlandse diplomaten reflecteren op hun tijd in den vreemde, om dan te beseffen dat het boekje technisch gezien helemaal niet tot de categorie van de herinnering behoort. In plaats daarvan heeft Jacobs ons bedacht met de vrijwel ongecoupeerde versie van het notitieboek dat hij bijhield tijdens zijn verblijf in *Berlin – Hauptstadt der DDR*, zoals Oost-Berlijn in de communistische *newspeak* werd genoemd.

We krijgen daardoor ongefilterd Jacobs' indrukken te lezen van de razend spannende achttien maanden waarin de DDR haar deconfiture beleefde, wat uiteindelijk, op 3 oktober 1990, uitdraaide op de aansluiting van de nieuwe Oost-Duitse *Länder* bij de Bondsrepubliek. Jacobs beschouwt het als een voorrecht die ontwikkelingen van zo nabij meegemaakt te mogen hebben en schrijft: 'Het rad van fortuin was mij welgezind.'

Acht jaar na die Duitse eenwording publiceerde ikzelf het boek *Nederland en de DDR. Beeldvorming en betrekkingen, 1949-1989*. Het is aardig dat ik nu de pagina's daaruit die mede gebaseerd zijn op Jacobs' voor het ministerie van Buitenlandse Zaken vervaardigde codeberichten, kan leggen naast de door hem voor eigen gebruik bestemde notities. Zo is het amusant te lezen over de

nervositeit die Jacobs overviel (maar ongenoemd liet in zijn verslag voor BZ) tijdens het met ceremonieel gedoe overladen aanbieden der geloofsbrieven aan DDR-leider Erich Honecker. Afwijkend van de officiële berichtgeving en eveneens vermakelijk is Jacobs' verzuchting na een bezoek aan twee mooie historische stadjes in het zuiden van de DDR: '[...] wat zou een klein beetje kapitalisme alles veel leuker, gezelliger en kleurrijker maken!'

Opvallender dan in de codeberichten is in de 'dagboek'-notities uit de eerste twee, drie maanden na de val van de Muur – tegen de achtergrond van een steeds sterker wordende roep om hereniging van beide Duitslanden – een tersluikse sympathie voor een zelfstandige DDR. Het lijkt erop dat de oud-ambassadeur, net als vele Nederlanders, het wel geruststellend vond als Duitsland verdeeld zou blijven, omdat het dan nooit sterk genoeg zou zijn om Europa opnieuw in het verderf te storten. Ook dit is een standpunt dat hij onmogelijk in zijn rapportages kon verwoorden.

In de na thuiskomst in Den Haag in oktober 1990 geschreven epiloog die het *Oost-Berlijns dagboek* besluit, erkent Jacobs ruiterlijk dat 'die stille hoop dat een democratische DDR, ontdaan van zijn legitimiteitsproblemen, een zelfstandig bestaan zou verkiezen boven de hereniging [...], zeker achteraf gezien, illusoir [was]'. Het nationalisme, concludeert hij, was toch weer de sterkste politieke kracht gebleken, zij het dan dat het in Duitsland gelukkig ging om nationalisme 'in zijn milde, niet-

extremistische en niet gewelddadige vorm'.

Veel pikanter wordt het evenwel niet, even afgezien van de onthulling over die ene DDR-burgeres met wie Hare Majesteits vertegenwoordiger een mooie nacht in Leipzig beleefde. Natuurlijk passeert een reeks van gesprekspartners de revue, machthebbers en mindere goden uit de DDR, een bonte stoet aan Nederlanders en enkele West-Duitsers (het meest opvallend: de even dappere als frêle schilderes Bärbel Bohley, mede-oprichtster van het oppositionele *Neues Forum*, Armando, Cees Nooteboom, Prins Claus en Otto von der Gablenz, destijds West-Duits ambassadeur te Den Haag). Helaas blijven de gespreksverslagen en portretten steeds obligaats en mat. Een groot observator en stilist toont de oud-ambassadeur zich niet.

Daar staat wel tegenover dat Jacobs' feitelijkheid en diens weigering zich als groot analyticus van de Duitse eenwording te etaleren, zeer te waarderen zijn. Wat dat betreft steekt het *Oost-Berlijns dagboek* ook gunstig af bij het in 2002 verschenen *Mijn koffer in Berlijn* van de actrice Cox Habbema. Het blijft verbazingwekkend hoe weinig zij daarin vertelt over haar ongetwijfeld interessante belevenissen in de Oost-Duitse kunst-*Szene* in de lange jaren zeventig. Wel geeft ze haar visie op de revolutie van 1989 – wat misplaatst is in een autobiografie, want ze heeft die *Wende* helemaal niet van nabij meegemaakt.

De grote misser van Jacobs' boekje blijft echter dat het geen echt dagboek is. Zoals Jacobs al in zijn

woord vooraf meldt, is hij allerm minst dagelijks in de pen geklommen. Wie de intervallen meet tussen de 34 verschillende notities die het boekje vullen, ziet dat ze op zijn minst een kleine week duurden en dikwijls zelfs een halve of een hele maand! Dat betekent dat die notities meteen al een terugblik bevatten, een reflectie op het gebeurde die de anekdotiek en emotionaliteit verdringt.

Het plezier dat het op de huid zitten van de geschiedenis normaal gesproken aan de lezer van uitgegeven dagboeken verschaft, ontbreekt

daardoor helaas vrijwel steeds. Natuurlijk ontstaat desalniettemin een beeld van de voorbije DDR, maar wie naar doorvoelde impressies van het slotakkoord van het communistische regime in het halve Duitsland op zoek is, kan beter zijn heil zoeken bij een andere oud-ambassadeur: Carel Jan Schneider, Jacobs' voorganger in Oost-Berlijn. In het jaar vóór zijn overlijden op 7 november 2011 publiceerde deze, onder zijn schrijversnaam F. Springer, de langverwachte Berlijn-roman *Quadriga. Een eindspel*. Hierin treedt hetzelfde

basismateriaal de lezer in afgewerkte vorm tegemoet.

Jacco Pekelder

Dr Jacco Pekelder is onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur (OGC) en universitair docent geschiedenis en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

N.B. Een verbeterde tweede druk verscheen in januari 2012
Zie www.gibbonuitgeefagentschap.nl

Gaat de NAVO echt met pensioen?

Margriet Drent, Arjan van den Assem & Jaap de Wilde (red.)

NATO's retirement? Essays in Honour of Peter Volten.

Groningen: Centre for European Security Studies (*Greenwood Papers* 26), 2011; 202 blz.; € 19,-;

ISBN: 978-90-76301-28-0

Deze feestbundel met opstellen is door zijn oud-studenten, oud-promovendi, medewerkers en niet te vergeten zijn collega's uit de beleidswereld uit binnen- en buitenland opgedragen aan de Groningse hoogleraar Peter Volten. De veiligheidspecialist ging een jaar geleden met welverdiend emeritaat.

De indrukwekkende staat van dienst van de hoogleraar Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie aan de Rijksuniversiteit Groningen is aan het eind van het boek te vinden (blz. 194). Wat opvalt aan zijn carrière-pad is dat de kersverse emeritus een echte 'babyboomer' is. Hij werd niet alleen een jaar na de Tweede Wereldoorlog geboren in 1946, maar zijn maatschappelijke carrière is nauw verbonden met de Koude Oorlog, toen het Westen een glansrijke ontwikkeling doormaakte.

Hij is waarschijnlijk een van de weinige Nederlandse 'spelers' in de

Koude Oorlog die tussen de wereld van de wetenschap als docent/onderzoeker aan Stanford University, Clingendael, de Rijksuniversiteit Utrecht, het Institute for East-West Security Studies in New York en de Rijksuniversiteit Groningen, en de beleidswereld, vooral op het terrein van de veiligheidsstudies aan het Nederlandse Ministerie van Defensie, vrijelijk heen en weer hebben gependeld. Over het algemeen zijn wetenschappelijke en beleids-carrières op het Europese continent, zeker in Nederland, gescheiden. Je bent óf onderzoeker óf beleidsmaker, maar niet allebei tegelijkertijd. Dat is een groot verschil met Voltens trans-Atlantische achterland, de Verenigde Staten, waar dat laatste veel vaker voorkomt dan in Europa. Niet zelden wordt de 'triple' van wetenschapper/beleidsmaker/staatsman gehaald. Denk maar eens aan Henry Kissinger of Zbigniew Brzezinski, om maar

eens twee prominenten in deze categorie te noemen.

Na afloop van de Koude Oorlog en de uitbreiding van de NAVO met ex-leden van het Warschaupact vindt Volten een nieuwe bestemming als directeur van het 'Centre for European Security Studies' (CESS), dat hij in 1995 zelf aan de Rijksuniversiteit Groningen heeft opgericht. Het centrum doet onderzoek naar de politieke en militaire verhoudingen in het nieuwe Europa en geeft verder beleidsadviezen aan de nieuwe democratieën in Centraal- en Oost-Europa die willen integreren in de euro-Atlantische structuren. De publicaties van Volten en de publicatiesreeks van het CESS, de *Greenwood Papers*, geven een goed overzicht van het onderzoek en de beleidsadviezen aan die nieuwe lidstaten van het trans-Atlantisch bondgenootschap (zie blz. 195-202).

Nieuwe agenda voor de NAVO

Hoewel Voltens carrièrepad nauw verbonden is met de Koude Oorlog, is de titelvraag van de feestbundel 'NATO's Retirement?' enigszins verrassend te noemen. Het is waar dat de NAVO, die drie jaar jonger is dan Volten, ook een product is van de Koude Oorlog. Maar om de jubilaris te zien als de 'personificatie' van de NAVO is zelfs als grappig bedoelde verwijzing ongefundeerd. Het waren in eerste instantie Amerikanen en niet Europeanen die de lijnen uitzetten in de Koude Oorlog. Bovendien, wie de internationale politieke ontwikkelingen in het post-Koude Oorlogtijdperk heeft gevolgd, moet concluderen dat de NAVO nog lang niet toe is aan pensionering.

Een aantal artikelen in de bundel onderstreept dit en geeft derhalve een negatief antwoord op de titelvraag. Velizar Shalamanov, Hans Giessmann en Sipke de Hoop zetten in hun bijdragen de wezenlijke rol uiteen die de NAVO in de stabilisering van Zuidoost-Europa heeft gespeeld; zij analyseren ook de NAVO-missies die buiten het operationele domein van het bondgenootschap, het grondgebied van de NAVO-lidstaten, hebben plaatsgevonden, zoals in Irak en Afghanistan. Inmiddels gaat het niet alleen meer om militaire 'hard power' die door de NAVO werd ingezet tijdens deze operaties en missies, maar vooral ook om de verwezenlijking van civiel-humanitaire doelstellingen, die het karakter van crisis-management hebben, zoals Joost Herman en Marjan Malesic in hun bijdragen laten zien.

Ten slotte is van belang dat er vooralsnog geen Europees veiligheidsalternatief is, zoals Wim van Eekelen, oud-minister van Defensie en oud-secretaris-generaal van de WEU, betoogt. Ook al zou de NAVO met pensioen willen, het is bij

gebrek aan goedwerkende veiligheidsstructuren in een wereld die na de val van de Berlijnse muur door politieke fragmentatie en allerlei nieuwe uitdagingen en bedreigingen, zoals terrorisme, mislukte staten, proliferatie van massavernietigingswapens, cyber-aanvallen en energieveiligheid juist gevaarlijker is geworden, vooralsnog geen haalbare kaart. Ook dit jaar moest de NAVO weer aan de bak tijdens de 'Arabische Lente'. Zonder de luchtsteun van het trans-Atlantisch bondgenootschap was het regime van de Libische dictator Moammar Gadhafi voorlopig niet ten val gekomen. Hoe effectief de NAVO heeft opgetreden tijdens de Arabische Lente en of de Europese bondgenoten wel genoeg gedaan hebben, is een discussie die beleidsmakers binnen de NAVO ongetwijfeld zullen voeren, maar het zal zeker niet leiden tot de opheffing c.q. pensionering van het Atlantisch bondgenootschap.

De titelvraag dat de NAVO op korte termijn, net zoals zijn 'personificatie' Volten, met pensioen zou kunnen gaan, wordt dan ook in de bundel terecht genuanceerd. Herman Hoen laat in zijn *paper* zien dat op basis van een club-theoretische analyse de NAVO heel goed verder kan als een 'club van clubs'.

Toekomstscenario's voor de NAVO worden uitgewerkt in het laatste deel van het boek; dat deel bevat ook de meest interessante bijdragen, die uitdrukkelijk op de titelvraag van de feestbundel ingaan. Nienke de Deugd werkt de twee alternatieven uit: opheffen van de NAVO of een verjongingskuur voor het bondgenootschap. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat uit haar analyse een 'doorstart' van de NAVO eigenlijk eerder te verwachten valt. Rusland ontwikkelt zich het komend decennium als een regionale macht, waar een zekere uitdaging van uit zal

gaan. Het Westen – met de NAVO! – zal in het verjongingsscenario hierop reageren, aldus De Deugd.

De beschouwing van Hugo Klijn is het meest realistisch. Natuurlijk is de wereld veranderd na de val van de Muur, is het Westen geleidelijk in verval en komt de rest van de wereld op, maar er zijn nog steeds vitale westerse ideologische, strategische en politiek-economische belangen die ervoor zorgen dat de EU en de Verenigde Staten bij elkaar gehouden worden. Ondanks alle tekortkomingen van die zelfde NAVO, de noodzaak voor herijking van de Amerikaans-Europese betrekkingen en het feit dat Europeanen meer zullen moeten gaan doen voor hun eigen veiligheid, blijft de NAVO een spin in het euro-Atlantische web. Welke precieze vorm het bondgenootschap in de toekomst zal krijgen, is dan een minder relevante vraag.

En als Volten dan toch als personificatie voor de NAVO staat, zoals de redactie suggereert, dan is het jammer dat de redactie niet de lessen uit het carrièrepad van de jubilaris serieus heeft genomen. Volten is er juist in geslaagd om met al zijn activiteiten binnen en buiten de academische wereld een nieuwe agenda voor de NAVO mede vorm te geven. Daarmee heeft de emeritus zelf eigenlijk de titelvraag van de feestbundel ter ere van hemzelf duidelijk beantwoord.

László Marác

Dr L.K. Marác is als Universitair Docent verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

Satirische roman over Europa

Lot van Schaik

Het Europese hert.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt B.V., 2010; 160 blz.; € 20,-; ISBN: 978-94-6153-016-5

Dagen waarop historische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, keren weleens in de literatuur terug als decor voor een roman. De Indonesische schrijver Pramoedya Ananta Toer gebruikte de geboortedag van Koningin Wilhelmina als het beginpunt van de trilogie *Aarde der mensen*, terwijl de Indiase auteur Salman Rushdie zijn held uit *Middernachtskinderen* geboren liet worden op de dag waarop India en Pakistan onafhankelijk werden. Omgekeerd gebeurt het een enkele keer dat de dag waarop een roman zich afspeelt, autonoom de geschiedenis ingaat. Zo wordt 16 juni door fans van James Joyce gevierd als *Bloomsday*.

De afwijzing van de Grondwet voor Europa bij het raadgevend referendum op 1 juni 2005 wordt door Nederlandse politieke commentatoren unaniem als een keerpunt in de naoorlogse geschiedenis gezien. De latere staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans heeft er nooit een geheim van gemaakt dat hij in de periode na de verwerping van de Grondwet, aan de opstelling waarvan hij persoonlijk had deelgenomen, volledig van de kaart was en als een zombie door de heuvels van Zuid-Limburg fietste. Toch is de eerste juni in de Nederlandse literatuur nog niet uitgegroeid tot een historische datum. Er is tot op heden zelfs nauwelijks aandacht aan gegeven. Het is daarom meer dan verheugend dat Lot van Schaik deze stilte met een even geestige als goed onderbouwde roman heeft doorbroken.

De auteur van *Het Europese hert* legt haar kaarten in het tweede hoofdstuk zonder omwegen op tafel. Het is haar opzet een postmoderne roman te schrijven, waarin elk onderwerp in beginsel aan de orde

kan komen en waarin hoge cultuur en dagelijkse werkelijkheid elkaar probleemloos afwisselen. Daarbij maakt de auteur vaardig gebruik van de collagetechniek en trakteert ze haar lezers het ene moment op Dante, Goethe en Gezelle, en het andere op recepten als eekhoorntjesbrood en Yorkshire Pudding. Zij neemt de vrijheid om weer met die recepten te gaan stoeien, zodat de lezer ook bij ogenschijnlijk veilige onderwerpen op het verkeerde been wordt gezet.

Gewapend met deze argwaan kan *Het Europese hert* gelezen worden als een parodie op de door Jacques Delors gepropageerde zoektocht naar de ziel van Europa. Het lijkt voor een postmodern auteur immers niet te ver gezocht om hert te schrijven en 'hart' te bedoelen. Er is te meer aanleiding voor deze veronderstelling, omdat de roman van begin tot eind in het teken van een prille liefdesrelatie staat. Het achterhoofd van de geliefde vormt de opmaat voor en de afronding van de queeste van onze heldin.

De lezer die strikt op de tekst af wil gaan, staat een roman te wachten die begint met de ontwrichting van een instortend wereldbeeld. Professor Andreas Lepelaar verkeert op de dag na de verwerping van de Grondwet voor Europa (treffend aangeduid als 'witte donderdag') in shock. Hij is niet komen opdagen voor het college Europese Communicatie dat hij had moeten geven en blijkt, wanneer bezorgde medewerkers en studenten, onder wie onze vertelster, hem thuis opzoeken, wartaal uit te slaan. De volgende dag herneemt de vermaarde hoogleraar Communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam zich met een briljant college, waarin hij een wetenschappelijke uitweg uit de ontstane impasse wijst.

De heldin van de roman, Laura Zwaan, vat het plan op om de grote lijn van Lepelaar uit te werken in een scriptie over verkeersborden in Europa. Haar stelling is dat de Europese integratie wordt afgeremd doordat ieder land halsstarrig vasthoudt aan de eigen symbolen. De oplossing die zij aandraagt bestaat uit een eenvormig verkeersbord voor overspringende herten dat in alle lidstaten van de EU gebruikt kan worden. Zij verricht veldonderzoek in de zes stichterstaten en in Engeland, en omdat ze een sponsorcontract heeft afgesloten met de hotelketen *The Laughing Potato*, ligt het voor de hand dat ze ons ook vertelt over de gedichten die ze in de hotels leest, de referaten die ze er aanhoort en de maaltijden die daar geserveerd worden. Het bord dat de lezer zodoende voorgeschoteld wordt, is daardoor wel eens wat overdadig, maar de doorzetter wacht voldoening. Het voorstel voor een eenvormig verkeersbord voor overstekende herten wordt tijdens een feestelijke bijeenkomst van de Europese Raad ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 overgenomen en als amendement aan het verdrag toegevoegd.

Zoals de EU meerdere bestuurslagen heeft, kan een postmoderne roman op meer dan één niveau gelezen worden. Je zou na lezing van *Het Europese hert* willen dat de auteur de crisis rond de euro met evenveel humor op de hak nam en tot een oplossing bracht.

Jaap Hoeksma

Mr J.A. Hoeksma is jurist en staatsrechtfilosoof.

De hond van Geert Mak

Geert Mak

De Hond van Tišma. Wat als Europa klapt?

Amsterdam: Atlas/Contact, 2012; 96 blz.; € 7,50; ISBN: 978-90-2543-920-0

Geert Mak heeft een mooie hond. Een *Golden Retriever* zou ik zo op het eerste oog zeggen, maar ik ben geen hondenkenner. Het zou ook een leuk asielbastardje kunnen zijn. Hij laat die hond graag uit, vooral bij zijn schrijvershuisje in Jorwerd, dat godvergeten dorp in Friesland.

Geert Mak is zo gek op honden (al zou ik hem eerder als een progressieve poezenman hebben ingeschat), dat ie zijn laatste boekje de titel van een hond heeft meegegeven. *De hond van Tišma (Wat als Europa klapt?)* heet zijn nieuwste toonbank-pamflet, en het betreft een getormenteerde vertelling over de zorgelijke toestand waarin hedendaags Europa zich bevindt. De hond van Tišma blijkt de hond te zijn van een mij volstrekt onbekende Joegoslavische schrijver, ene Aleksandar Tišma (met een ingewikkeld teken op de 's'). Diens hond kwam tijdens bombardementen in de Servo-Kroatisch-Bosnische oorlog als verstijfd op een ijsschots in de Donau te zitten.

Die hond, zo begint Mak zijn beschouwing, dat zijn wij, dat is Europa. Wij zitten als verstijfd te midden van heftige schokgolven en crisisverschijnselen, en geven volstrekt onvoldoende blijk van urgentiegevoel. Als de spreekwoordelijke kikkers in een hete waterpan (dat werkt niet met honden!) zou ons dit kunnen overkomen, volgens Mak: 'Dat het hele Europese project, dit kostbare erfgoed van de vorige generaties Europeanen, ongemerkt uit onze handen glijpt.' De inzet van Mak is hoog, zo is zijn toonhoogte. We maken geen gewone crisis mee, maar een crisis die de grondslagen van de westerse samenlevingen raakt.

Op zichzelf valt dat *alarmisme* wel te billijken: de crisissituatie waarin het Europees project zich bevindt,

wat betreft haar financiële stabiliteit én haar democratisch-electorale legitimatie, is zorgwekkend. Maar de beginmetafoor gaat eigenlijk direct al te ver: zijn wij Europeanen een hond in een oorlogsgebied, verdoofd door bomontploffingen en levensgevaar? Zwaarder dan met zo'n oorlogsmetafoor kun je toch eigenlijk niet inzetten. Er valt veel negatiefs en zorgelijks over Europa te melden, maar bommen en granaten, dat staat wel heel ver van de boekhoudkundige perikelen van de eurocrisis af.

Er komen meer *zwartgallige metaforen* in het boekje voor: zo wordt de Europese Unie vergeleken met de voormalige Sovjetunie: ook het Europese project zou snel en onverwachts in elkaar kunnen storten, bijvoorbeeld als de euro uiteenvalt. Ook de *Titanic* komt voorbij varen: op de promenadedekken speelt het Europese scheepsorkest door alsof er niets aan de hand is, terwijl de Grieken in het ruim al aan het hozen zijn.

Mak breekt een mooie lans voor de Europese pioniers. Hij neemt hen fraai in bescherming tegen kwaadwillende aanvallen alsof zij utopisten en dromers zouden zijn geweest. Nee, zegt Mak, de Monnets, de Kreisky's, de Kohnstammen, zij waren juist nuchtere *realisten*, die inzagen dat het Europese continent zo niet verder kon na de oorlog. Juist zij, 'als kinderen van het verscheurde en bloedende Europa', hadden dat begrepen, want aan den lijve ervaren. 'We moeten ervoor zorgen dat in het Ruhrgebied nooit meer bommen voor Rotterdam worden geproduceerd,' zo wordt Max Kohnstamm geciteerd.

In zijn opgewonden pamflet zet Mak de standaard-ontstaansgeschiedenis van de Europese integratie met zevenmijlslaarzen uiteen. Dat doet hij

helder, maar niet erg origineel, en niet sterk ingeblazen door wetenschappelijke literatuur over het Europese integratieproces. Geen geopolitieke uiteenzettingen, weinig denken in termen van nationale belangenconflicten en -verzoening: het idealistische zondagsdiscours van het Europees Project domineert Maks Europese reflecties. Standaard miskent hij ook de historische ambivalentie rondom de natiestaat. Voor velen – neem de Nederlandse verzetsmensen die voor 'God, vaderland en oranje' zijn gestorven – betrof de Tweede Wereldoorlog *de overweldiging van vrije natiestaten door een boosaardige grootmacht*, de verkrachting van de nationale vrijheid door nazi-terreur en -bezetting. De nationale staat was dus niet alleen boosaardige dader (zoals die in de Brusselse mythologie graag mag figureren), maar evenzeer slachtoffer.

Ik meen dat het *NRC Handelsblad*-columnist J.L. Heldring was die in zijn column over Maks boekje reeds zijn ergernis uitsprak over het 'wij-vocabulaire' dat Mak veelvuldig hanteert. 'Wij, Europeanen. Hoe zijn wij in deze situatie terecht gekomen? Wat doet ons zo verstijven, op onze schots?' Dat schrijft en leest misschien wel lekker weg, maar het levert inderdaad wel irritatie op. Ik verdenk Mak van de beste bedoelingen en intenties, maar dat regelmatig gebruik van het wij-perspectief suggereert toch iets te pedant dat Mak zelf is gaan geloven in zijn rol als Wegwijzend Nationaal Historisch baken. 'Wat we met zijn allen moeten doen om Europa te redden, zal ik, op grond van mijn *In Europa*-project, nog eens voor u uiteenzetten,' zo zou men de teneur kunnen aanduiden. Dat is inderdaad normatieve prescriptie in plaats van onbevengende analyse.

Mak is op zijn boeiendst waar hij als *zelfverklaard Europa-gelovige* (hij spreekt stelselmatig van de 'succesformule van de Europese integratie') enige *twijfel* toelaat over de zegeningen van het Europees Project. Waar hij begrip moet opbrengen voor de toenemende schare eurocritici, die niet zozeer anti-Europees zijn, maar wel grote kritiek hebben op het *anti-democratische en neoliberale* karakter van het reëel bestaande Europa.

Mak verzet zich heftig tegen het populisme, tegen de toenemende voorkeur voor het eigene en het nationale, maar beseft terdege dat 'de magie van het eigen land als veilige haven wordt versterkt door de vaagheid en de onbegrensde van het Europese project'. Waar houdt Europa tenslotte op? Welke bevoegdheden moeten nog worden overgedragen, en naar welke instantie? Niemand die het weet, niemand die iets gezagsvol zegt of in deze markeert. Mak: 'Onze ooit zo glorieuze Europese Unie is voor steeds meer mensen veranderd in een onontwarpbare kluwen, een donkere spiegel, vol raadsels.' En harder: 'Lange tijd hebben de Europese leidslieden gefreewheeld op de positieve gevoelsargumenten van een meerderheid. Te lang. Het afgelopen decennium

is die meerderheid omgeslagen in een minderheid (...). Kort en goed: de legitimiteit voor het Europese project is snel aan het opraken, juist nu die zo bitterhard nodig is.'

Maks antwoord: we moeten Europa *politiseren* en *democratiseren*. 'Er is een schreeuwende behoefte aan een nieuw cultureel en politiek Europees reveil. Er moet op Europees niveau eindelijk een publieke eenheid worden geschapen zoals dat in veel landen in de 19^e eeuw op nationaal niveau gebeurd is.'

Tegelijk betwijfelt Mak zelf of deze pro-Europese klarenstoot, deze oplossing, de hond wel van de ijsschots zal gaan lokken. Het boekje eindigt daarom, nogal verbijsterend, *in mineur*. Dat geliefde Europees project van ons: het zou wel eens voorbij kunnen zijn. Eurocrisis; afhakend Engeland; een onwennig leidend Duitsland; een toenemend eurokritische bevolking; anti-Europees populisme; een financieel kapitalisme dat de politiek overheerst: de tekenen des tijds staan op donder en bliksem.

Waarop nog enige hoop te vestigen? Mak betoogt dat er al een 'reëel Europa' bestaat, dat van verknoping, transnationale handel, internationale bereidheid en verliefdheid. Dat flo-

reert min of meer onafhankelijk van de Brusselse instellingen. Ook denkt hij dat een hergroepering in Europa van gelijkgestemde landen en regio's, zoals de Scandinavische, soelaas zou kunnen bieden.

Maar veel draait om het herstel van politiek vertrouwen en politiek handelingsvermogen. Europa moet terugveroverd worden op het geld. Europa moet zich herdefiniëren als Rijnlands model van verzacht kapitalisme. Politiek en democratie moeten weer centraal gesteld worden om de vervreemding en het wantrouwen van mensen te bestrijden. 'Het idee dat er iets te willen is, ook op politiek gebied, geeft hoop.' Zelfs voor een hond op een ijsschots.

René Cuperus

René Cuperus is columnist van *de Volkskrant* en als senior-wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting, de denktank van de PvdA.

De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht na Lissabon en Stockholm: van mythe naar realiteit

Sarah Wolff, Flora Goudappel & Jaap de Zwaan (red.)

Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm.

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2011; 281 blz.; € 29,-; ISBN: 978-90-6704-317-5

De Europese samenwerking op het vlak van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) is relatief jong. Pas in het Verdrag van Maastricht (1992) werd de zg. 'derde pijler' gecreëerd. Deze samenwerking werd intenser met het Verdrag van Amsterdam (1999). Daar

kreeg de Europese Unie als doel om stap voor stap een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' te creëren. De 'vaardigheid' is de onderweg kwijtgeraakt. De 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' heeft het in het Verdrag van Lissabon (2009)

wel geschopt tot de tweede doelstelling van de Unie, nog vóór de totstandbrenging van de interne markt en direct na de bevordering van de vrede (Art. 3 VEU).

Voortbouwend op de resultaten van het Programma van Tampere

(2000-2004) en van het Haags Programma (2005-2009) heeft de Unie tot op heden op dit gebied aanzienlijke vooruitgang geboekt. Toch staat Europa nog voor bepaalde uitdagingen die tot een totaalaanpak nopen. Daartoe heeft de Europese Raad voor de periode 2010-2014 een nieuw meerjarenprogramma aangenomen, met als titel het 'Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger'.

De JBZ-vlag dekt vele ladingen en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is een huis met vele kamers, zoals beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie; justitiële samenwerking in strafzaken en burgerlijke zaken; politieke samenwerking; en douanesamenwerking (Artt. 67-89 VWEU). In *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm* laten de redacteurs Sarah Wolff, Flora Goudappel en Jaap de Zwaan dit alles de revue passeren. JBZ-samenwerking is het geliefkoosd studieobject van politieke wetenschappers, juristen, bestuurskundigen, historici, enz. Ook dit boek gaat resoluut voor multidisciplinariteit. Het is de verdienste van de drie redacteurs dat zij zich weten te omringen met zowel academici als practici, van uiteenlopende nationaliteiten en affiliaties. De redacteurs nemen zelf ook een aantal inhoudelijke hoofdstukken voor hun rekening.

De rode draad die de maar liefst 14 hoofdstukken aan elkaar rijgt, is de vraag in welke mate de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een realiteit wordt na het Verdrag van Lissabon en het Programma van Stockholm. De veelheid van onderwerpen is het grootste voordeel en meteen ook grootste nadeel van het boek, temeer omdat een samenvattende analyse

van de afzonderlijke hoofdstukken ontbreekt. Wel zijn nagenoeg alle hoofdstukken van duidelijk afgebakende conclusies voorzien.

De toegankelijkheid van het boek is een ander pluspunt. In iets meer dan 250 pagina's krijgt de lezer een volledig overzicht van een fascinerend beleidsdomein. De auteurs slagen erin de droge verdragsteksten en de soms holle frasen uit beleidsdocumenten te contextualiseren. Het prospectieve *quo vadis* na Lissabon en Stockholm impliceert immers ook een retrospectief *unde venimus*. Wel zijn sommige hoofdstukken wat schools uitgevallen (zoals hoofdstuk 2 over de nieuwe JBZ-besluitvorming). Toch komt zowel de specialist als de leek aan zijn trekken in *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. De verklarende woordenlijst (blz. 257-281) fungeert hierbij als een soort 'JBZ voor dummies'.

Het co-auteurschap van 11 van de 14 hoofdstukken geeft het boek ook een zeker gewicht, omdat de conclusies als het ware gedragen worden door een aantal autoriteiten. Zo mag Monica den Boer 'sparren' met zowel Willy Bruggeman (hoofdstuk 9 over politie en interne veiligheid) als Flora Goudappel (hoofdstuk 11 over terrorismebestrijding). Het zwaartepunt van het boek ligt verrassend genoeg niet bij de voormalige derde pijlerdomeinen – politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Marlèn Dane en Flora Goudappel tekenen in hoofdstuk 10 nog wel voor het Europees strafrecht en Elspeth Guild neemt in hoofdstuk 12 de transfer van persoonsgegevens voor haar rekening.

Minstens evenveel aandacht gaat echter uit naar een aantal bevoegdheidsdomeinen die per 1 mei 2004 al waren overgeheveld van de intergou-

vernementele derde pijler naar de supranationale eerste pijler, in het bijzonder asiel, migratie en buitengrenzen (hoofdstukken 5 t/m 8). Hoofdstuk 4 verdient een bijzondere vermelding, omdat Mendeltje van Keulen en Frank Mittendorf de lezer meenemen naar de interne JBZ-keuken van de Nederlandse Tweede Kamer. Ook de EU-lidstaten bouwen immers mee aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De nationale parlementen spelen hierbij een belangrijke rol, die met het Verdrag van Lissabon nog wordt versterkt. Afsluiten doen Sarah Wolff en Grégory Mounier met de externe dimensie van justitie en binnenlandse zaken (hoofdstuk 14). Dit is in zekere zin logisch, aangezien dit facet in alle inhoudelijke clusters een rol speelt.

Alle auteurs zijn het er ten slotte over eens dat het Verdrag van Lissabon en het Programma van Stockholm een nieuw tijdperk inluiden voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Mede daarom hoort *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm* thuis op de boekenplank van studenten en academici met een gezonde interesse in Europees strafrechtelijk beleid *sensu lato*, maar het boek is ook een perfect naslagwerk voor nationale en EU-ambtenaren en leden van de rechtshandavingsgemeenschap, die in hun dagelijkse praktijk steeds meer geconfronteerd worden met Europa.

Alexandra De Moor

Alexandra De Moor is als assistent strafrecht verbonden aan het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) van de Universiteit Gent.

Rapporten, brochures, boeken en varia

De rubriek *Rapporten, brochures, boeken en varia* geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken Boekbesprekingen en Signalementen. De rubriek staat onder redactie van Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad; de signalementen in deze aflevering zijn alle van zijn hand.

Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development. Facilitating resourcefulness.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, april 2011; 202 blz. [met een beleidsreactie van Staatsecretaris van Buitenlandse Zaken Ben Knapen, d.d. 4 augustus 2011; 5 blz.]

IOB Evaluatie nr 336

Daarbij ook:

Capaciteitsontwikkeling. IOB

Evaluatie Nieuwsbrief 11 04. 4 blz.

Donoren in de mondiale ontwikkelingssamenwerking besteden ruwweg een kwart van hun fondsen aan zogeheten capaciteitsontwikkeling, van belang om de millenniumdoelen te halen. Capaciteit is het vermogen van mensen, organisaties en samenlevingen hun eigen zaken met succes te behartigen. Trefwoorden zijn handelingsvermogen, het kunnen leveren van diensten en producten, betrekkingen aan te gaan, te innoveren en een samenhangend beleid te voeren. Meer concreet gaat het om zaken als goed bestuur, beter onderwijs, rechtszekerheid, duurzame landbouw en bevordering van de particuliere sector in ontwikkelingslanden. Nederland probeert aan dit alles een steentje bij te dragen. De IOB evalueerde deze bijdrage met 26 gevalstudies in veertien landen, elf ten zuiden van de Sahara. Dit

onderzoeksveld varieerde van steun aan landbouwcoöperaties, milieueffectrapportagesystemen, regionaal gezondheidsmanagement, meerpartijdemocratie, katholieke ontwikkelingsorganisaties en marktontwikkelingsorganisaties. De onderzochte zuidelijke organisaties hebben met Nederlandse hulp hun capaciteit versterkt, maar of dit tot wezenlijke maatschappelijke verandering heeft geleid, kon bij gebrek aan voldoende gegevens niet worden vastgesteld. Kortom, de werkelijke doeltreffendheid van zuidelijke samenwerkingsverbanden met het oog op bijvoorbeeld stimulering van meerpartijssystemen en marktketens dient in een veel vroeger stadium te worden geëvalueerd.

Vijf jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2011; 108 blz.

IOB Evaluatie nr 346

De Raad van Europa (1949) is een sinds het einde van de Koude Oorlog tot 47 landen uitgedijde intergouvernementele organisatie die zich vooral bezighoudt met mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Bekendste instrumenten zijn het Europees Verdrag tot Bescherming

van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De Top van Warschau stelde in 2005 vast dat de organisatie zich primair op deze kerntaken zou moeten richten. Ook Nederland committeerde zich in zijn buitenlands beleid uitdrukkelijk aan het doel van bevordering van een hechtere Europese waarden gemeenschap. De IOB beschrijft in haar beleidsdoorlichting de Nederlandse inspanningen in de periode juni 2004-juni 2010 om deze centrale doelstelling van de Raad te helpen verwezenlijken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vermindering van de werklast van het Hof, de samenwerking van de Raad met andere Europese organisaties en de aandacht voor de rechten van vrouwen, van kinderen en van seksueel anders geaarde personen. Bij de hoofdvindingen van de evaluatie worden onder meer aangestipt de noodzaak van vermindering van duplicatie met de Europese Unie en de OVSE en van versnippering van het mensenrechtenbeleid op het eigen Haagse ministerie van Buitenlandse Zaken.

Antonie de Kemp, Jürg Faust & Stefan Leiderer: Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie

van Buitenlandse Zaken, november 2011; 284 blz.

Synthesis Report nr 356

Begrotingssteun is een van de meest controversiële maar naar verhouding minst onderzochte vormen van ontwikkelingshulp. De aandacht in ontwikkelingssamenwerking verschoof in belangrijke mate van projecthulp en sectorhulp naar sectorbegrotingssteun en algemene begrotingssteun. De vraag is of deze in financiële termen substantiële ondersteuning werkelijk doeltreffend is, als het erom gaat ontwikkelingslanden niet alleen voor crises te behoeden, maar ook metterdaad en duurzaam te helpen ontwikkelen. In 2005 kwam de Afrikaanse republiek Zambia met een aantal partners overeen hoe de algemene begrotingsondersteuning, getiteld *Poverty Reduction Budget Support*, zou worden uitgevoerd, gekoppeld aan het vijfde nationale ontwikkelingsplan en in 2007 aan de *Joint Assistance Strategy*. Deze IOB-evaluatie is de vrucht van een unieke samenwerking met de evaluatiediensten van het Duitse ministerie voor economische samenwerking en ontwikkeling (BMZ) en het Zweeds overheidsagentschap voor internationale ontwikkelingssamenwerking (Sida). Het rapport onderzoekt hoe succesvol het beleid van begrotingssteun is geweest in de economische ontwikkeling van Zambia, de ontwikkeling van sectoren als onderwijs en gezondheidszorg en de armoedebestrijding. Instrumenten waren niet alleen feitelijke geldstromen, maar ook het onderhouden van een beleidsdialog, het hanteren van voorwaarden en het verlenen van technische bijstand. Zwakke punten bleken niet alleen beleidsonvolkomenheden aan Zambiaanse zijde, maar ook gebrek aan harmonisering van donorbeleid. Spannend en openhartig is een bijlage over het schandaal van 2009 in de gezondheidssector. Want waar geld is, is nu eenmaal ook corruptie.

The risk of vanishing effects. Impact evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2011; 196 blz.

IOB Report nr 357

Daarbij ook **Impactevaluatie drinkwater- en sanitaire voorzieningen in Benin.**

IOB Evaluatie Nieuwsbrief 11 09; 4 blz.

Ook hier een samenwerkingsverband van twee evaluatiediensten: IOB en BMZ (Bondsrepubliek) onderzochten samen hoe de steun aan waterleiding- en rioleringsprogramma's (vooral in de vorm van latrines) op het platteland in de West-Afrikaanse republiek Benin heeft uitgewerkt. Dit in het licht van de Zevende Millennium Ontwikkelingsdoelstelling: schoon drinkwater voor allen of, concreter en realistischer, halvering in 2015 van de bevolking zonder toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. Nederland besteedde tussen 2003 en 2011 ruim 33 miljoen euro aan steun aan verbetering van watervoorzieningen in Benin. Uit de evaluatie en het onderzoek in 200 dorpen onder tweeduizend huishoudens komt gemengd nieuws naar voren. De beoogde aanleg van drinkwatervoorzieningen blijkt op koers te liggen, maar de kwaliteit van het drinkwater is nog steeds niet gegarandeerd. Een soort verantwoordingsplicht aan eindgebruikers in de beherende gemeenten zal de kans op duurzaamheid van de drinkwatervoorzieningen vergroten, waar herstel van kapotte waterleidingen nu gemiddeld 38 dagen duurt. En zowel overheid als bevolking dient verantwoordelijkheid te nemen voor zowel de publieke als particuliere hygiëne.

Assisting Earthquake Victims: Evaluation of Dutch Cooperating Aid Agencies (SHO) Support to Haiti in 2010.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2011; 208 blz.

Bevat CD Rom met *Background Material per Organisation*
IOB Evaluation nr 358

Zie ook **Steun van de samenwerkende Hulp Organisaties aan Haïti in 2010.**

IOB Evaluatie Nieuwsbrief 11 10; 4 blz.

De megaramp die ontstond door de catastrofale aardbeving van 12 januari 2010 in Haïti, kostte het leven aan zo'n 230.000 Haïtianen en leidde voor 1,3 miljoen mensen tot min of meer permanente dakloosheid. De Stichting Samenwerkende Hulp Organisaties (SHO) coördineerde de hulp aan Nederlandse zijde. De tien leden van deze NGO's zijn onder meer Cordaid Mensen in Nood, ICCO & Kerk in Actie, het Nederlandse Rode Kruis, Oxfam Novib, Terre des Hommes en UNICEF Nederland. Bekend bij het grote publiek als fondsenwerving is de televisieactie negen dagen na de ramp, waarvan de opbrengst werd verdubbeld door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De bijdrage uit Nederlandse ontwikkelingshulp bedroeg totaal 41,7 miljoen euro. De SHO had uiteindelijk 111 miljoen tot haar beschikking. Dit bedrag werd in 2010-2011 voor een derde aan noodhulp en wederopbouw besteed, terwijl de rest de komende jaren aan reconstructie zal worden uitgegeven. Alle hulporganisaties worstelden met hoge kosten, maar dat betekent niet dat de SHO-partners ondoelmatig hebben gewerkt. Over uitvoeringskosten kan wel een stuk beter worden gerapporteerd. De SHO komt in 2015 met een eigen eindevaluatie.

More than Water. Impact of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique.

Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2011; 168 blz.

IOB Report nr 360

Daarbij Impact van het UNICEF-programma voor drinkwater- en sanitaire voorzieningen in Mozambique.

IOB Evaluatie Nieuwsbrief 11 14; 4 blz.

Sinds 2006 werkt de Nederlandse regering officieel samen met het Kinderfonds van de Verenigde Naties UNICEF, met het oog op bevordering van drinkwater- en sanitaire voorzieningen in ontwikkelingslanden. Het grootste samenwerkingsproject is het zogeheten *One Million Initiative* in plattelandsgebieden in de provincies Manica, Sofala en Tete in Mozambique. Halverwege de duur van dit project, waarvan Nederland 65% van de benodigde 32 miljoen euro voor zijn rekening neemt, is nu een grondige tussentijdse evaluatie verricht. Tussen 2008 en 2010 steeg het percentage dat gebruik maakt van verbeterde waterbronnen, van 16 naar 28. Een sleutelrol speelt een confronterende benadering via de zg. *Community Approach to Total Sanitation*, getuige de foto van een groot voorlichtingsbord: *A nossa comunidade está livre do fealismo a céu abert!* Over een gemeenschap die vrij van uitwerpselen in het veld is verklaard. De vraag is of de Mozambicaanse overheid na de stopzetting van steun via donoren en UNICEF tot de noodzakelijke blijvende subsidie voor de waterleiding- en rioleringsystemen bereid en in staat is.

Tijdschrift voor Criminologie.

Jaargang 53(2011)4.

[Themanummer] **Internationale misdrijven.**

Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

ISSN 0165-182x

Geen prijs voor los nummer aangegeven

Het *Tijdschrift voor Criminologie* omschrijft zich als publicatiepodium voor wetenschappelijke en onafhankelijke bestudering van problemen rond criminaliteit, straf, veiligheid en onveiligheid. Dit themanummer van het kwartaalblad houdt zich bezig met internationale misdrijven als extreme vormen van collectief geweld, zo extreem, dat ze de internationale vrede en veiligheid kunnen bedreigen. De zes artikelen behandelen zeer uiteenlopende aspecten en subthema's. Een nuttige algemene inleiding gaat in op de huidige stand van zaken met betrekking tot het vakgebied van de internationale misdrijven, waarvan genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven de belangrijkste categorieën zijn. Behandeld worden studies in het Nederlandse taalgebied en elders, verklaringen voor internationale misdrijven, afdoening in het supranationale strafrecht, onderzoeksmethodologie, de blik op slachtoffers en de maatschappelijke relevantie. In de volgende artikelen komen onder meer aan de orde het gevoelige thema van vluchtelingen en asielzoekers als mogelijke daders; propaganda, paramilitairen en geweld in het Servië in de jaren negentig; kindsoldaten in conflictgebieden; en het victimologisch perspectief op het internationaal strafrecht.

Donau. Tijdschrift over Midden- en Zuidoost-Europa. 2011-2.

[Themanummer] **Beeldvorming en media.** 96 blz.

Donau is een uitgave van Platform Spartak (www.platformspartak.eu), Postbus 668, 2501 CR Den Haag
Geen prijs voor los nummer aangegeven

Laat honderd tijdschriften bloeien, om een kreet uit maoïstisch China te variëren. Dit fraai vormgegeven boekje is niet de eerste uitgave van een blad dat al een aantal jaargangen heeft gekend, maar daar kennelijk niet voor uit wil komen. Hoofdredacteur Hellen Kooijman zet zich in het inleidend artikel over het thema beeldvorming en Midden- en Oost- en Zuidoost-Europeanen juist af tegen het over één kam scheren in West-Europese media van voormalige 'Oostblokkers': het worden in de pers allemaal 'Polen' óf juist allemaal 'Oost-Europeanen' (dat voorvoegsel Oost moet dan iets onguurs aanduiden). Maar is dat bij elkaar harken in eigen blad van Polen tot en met Bulgarije ook niet een bijdrage aan dergelijke clichévorming? En hoelang houd je zo'n formule vol? Aan het belang en de aantrekkelijkheid van de vijftien vaak al te korte artikeltjes en zeven signalementen zal het echt niet liggen. Om er een paar te noemen: een vergelijking van beeld en zelfbeeld van het Pools en Tsjechisch EU-voorzitterschap; een interview met de 'anticommunistische' journalist Dick Verkijk; de continuïteit van de Hongaarse mediawetgeving; het imago van Servië; Bulgaarse mythen in geschiedschrijving over de Osmaanse periode; Oekraïne en de EU; en de huidige betekenis van de Visegrád Groep. Toch een mooie combinatie, alles bij elkaar.

ZemZem. Tijdschrift over het Midden-Oosten, Noord-Afrika en islam. Jaargang 7(2011)2. [Themanummer] **Cultuur in de frontlinie.** 114 blz.
 ISBN 978 90 5460 520 1
 ISSN 1574-6577
 Los nummer 8,95 euro, incl. verzendkosten

In de Stichting ZemZem wordt samengewerkt door de Stichting Soera [die eerder een gelijknamig blad over het Midden-Oosten publiceerde] en de Vereniging voor de Studie van het Midden-Oosten en de Islam (MOI) [die lang geleden bulletins uitgaf]. Geografisch houdt het blad zich dus bezig met wat in het internationale betrekkingen-jargon wordt aangeduid met het acroniem MENA (Middle East & North Africa), wat ook gelegenheid geeft zich met al dan niet geprangde niet-islamitische minderheden op te houden, zoals in dit nummer de mystificatie van een tot christen bekeerde Palestijnse vermeende terrorist en ex-moslim Tass Saada. Het rijk en deels full-colour geïllustreerd ZemZem heeft zich voor de gelegenheid laten sponsoren door het Prins Claus Fonds, dat organisaties, kunstenaars, journalisten en andere intellectuelen steunt bij hun inzet voor cultuur en ontwikkeling. Vandaar dit themanummer over de rol van kunst en cultuur in de Arabische Lente en vergelijkbare politieke omwentelingen of pogingen daartoe. Vandaar ook de vulling met allerlei mengelwerk en in het bijzonder met belangwekkende interviews, zoals die met de gepensioneerde diplomaat Koos van Dam en de oud-diplomate Petra Stienen, maar ook met schrijvers uit de regio die naar de Lage Landen zijn geëmigreerd, over de omwentelingen in de Arabische wereld. Interessant is ook een bijdrage over

een twintig jaar oude beweging voor gediplomeerde werklozen in Marokko, element van de semipermanente protestbeweging in dat land. En de moeite waard is ook de verkorte versie van het afscheidscollege over joden en christenen onder islamitische heerschappij van Harald Motzki, tien jaar hoogleraar methodologie van het islamonderzoek aan de Radboud Universiteit. Kortom, een blad voor zowel liefhebbers als buitenstaanders.

Security and Human Rights. Jaargang 22(2011)3. Special Issue. **A Tribute to Max van der Stoel** (red. Arie Bloed, Walter Kemp & Rob Zaagman). *Martinus Nijhoff Publishers & Netherlands Helsinki Committee* ISSN 1874-7337
 Geen prijs voor los nummer aangegeven

Het tijdschrift *Security and Human Rights* is een kwartaalblad dat zich oriënteert op het werkveld van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), het product van het in de jaren van de Koude Oorlog tot stand gekomen ontspanningsinstrument, genaamd Helsinki-proces. Het blad werd tussen 1990 en 2008 gepubliceerd onder de naam *Helsinki Monitor*. Institutionele steunbeer van het blad is het Nederlands Helsinki Comité, dat zich nog steeds actief met de bevordering van mensenrechten in Europa bezighoudt. Dit themanummer is geheel gewijd aan de nagedachtenis van de Nederlandse sociaaldemocratische politicus en staatsman Max van der Stoel (Voorschoten, 3 augustus 1924 – Den Haag, 23 april 2011). Van der Stoel was onder meer minister van Buitenlandse Zaken en in de periode 1993-2001 de eerste

Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE. In al zijn functies heeft hij zich altijd met de verdediging van de mensenrechten beziggehouden. Zo verzette hij zich tegen het kolonelsregime in Griekenland en ondersteunde hij de mensenrechtenbeweging *Charta 77* in Tsjecho-Slowakije. Het nu verschenen, meer dan 150 pagina's tellende themanummer bevat veertig korte bijdragen, waaronder ook enkele toespraken van Van der Stoel zelf, herinneringen van collega's, leerlingen en medewerkers, mensenrechten- en volkenrechtsgeleerden en topjournalisten.

Beatrice de Graaf en Duco Hellema (red.) met medew. van Leon van Damme: Civic Diplomacy. Diplomatie tussen macht en mensenrechten. Ter nagedachtenis aan Jan ter Laak 31 december 1938 – 12 maart 2009. Utrecht: [Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten SIM], 2011; 233 blz.
SIM Special 33
 ISBN 978 90 393 5516 9
 Prijs niet bekend

Zou je Max van der Stoel (1924 – 2011) onze eigen mensenrechtenpaus kunnen noemen of een seculiere mensenrechtenheilige, de status van heilige vredesbeweger en later vooral mensenrechtenvoorvechter zou met enig recht ook toegekend kunnen worden aan Jan ter Laak, theoloog, vredesactivist en (gewezen) priester in de rooms-katholieke kerk, tussen 1966 en 1974 secretaris van het in 1966 opgerichte en per definitie oecumenische Interkerkelijk Vredesberaad (IKV), daarnaast adjunct-secretaris van Pax Christi Nederland, waarvan hij tussen 1983 en 1996 algemeen secretaris was. (In 2007 fuseerden IKV en Pax Christi in

één werkorganisatie.) Ter Laak was niet alleen begin jaren tachtig een van de drijvende krachten achter het verzet tegen de plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlandse bodem (Komitee Kruisraketten Nee), hij raakte in die periode ook betrokken bij het toenmalig vredesproces tussen guerrillabeweging en regering in Colombia, terwijl hij zich ook steeds meer bezighield met de steun aan de (kerkelijk-) democratische oppositie achter het IJzeren Gordijn. Hij stond mede aan de wieg van het Nederlands Helsinki Comité en later van diverse andere men-

senrechtenorganisaties. In allerlei opzichten was hij een voorbeeld van een onofficieel vanuit de boezem en de coulissen van NGO's opererende diplomaat en bemiddelaar, een toonbeeld van civiele diplomatie of *civic diplomacy*. Aan dat thema is deze bundel ter nagedachtenis aan Jan ter Laak gewijd, mede gebaseerd op de bijdragen aan het nog tijdens zijn leven ter gelegenheid van zijn 70ste verjaardag in december 2008 georganiseerd gelijknamig symposium. Een keur van civiele diplomaten en mensenrechtenspecialisten werkte mee aan de vijftien

hoofdstukken tellende bundel, die geografisch, naast Nederland zelf, ver verwijderde landen en gebieden als El Salvador, Iran, Tsjetsjenië en de (ex-)DDR als aandachtspunten heeft, terwijl allerlei spanningsbogen aan de orde komen, zoals de onafhankelijkheid van civiele diplomaten; de civiele diplomatie en de strijd tegen terrorisme; en de rol van de *civic diplomat* in vredes- en wederopbouwmissies.

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde

Jacques L. Fuqua Jr.

Korean Unification: Inevitable Challenges.

Dulles: Potomac Books, 2011; 264 blz.; € 31,=

New York: W.W. Norton Publishers, 2011; 384 blz.; \$ 27,95

ISBN: 978-1-597-97279-6

Het in een noordelijk en een zuidelijk deel verdeelde Korea is een van de laatste overblijfselen van de Koude Oorlog. Al sinds de nadagen van de Tweede Wereldoorlog leeft er bij het Koreaanse volk en de internationale gemeenschap de wens om tot hereniging te komen. Maar het is er nog niet van gekomen. Hoe kan dit doel, één Korea, bereikt worden? En wat moet er precies in de plaats komen van de twee Korea's? Eén

ongedeeld Korea is waarschijnlijk de enige manier om een blijvende stabiliteit en vrede op het schiereiland te bereiken. Dat zal een geweldige taak blijken, want in de decennia van een verdeeld bestaan ontwikkelde Zuid-Korea zich tot een welvarende democratie, terwijl Noord-Korea bleef vastzitten in een straatarme stalinistische dictatuur. Wat voor soort staatsvorm zal er in dat verenigde Korea komen; zal de demo-

cratie van het Zuiden overheersen of de dictatuur met zijn jarenlange indoctrinatie en onderdrukking uit het Noorden? Wat zal er gebeuren met het enorme Noord-Koreaanse leger? Deze vragen zijn slechts enkele van de belangrijke kwesties die Jacques L. Fuqua Jr. onderzoekt. Hij stelt dat bij een Koreaanse hereniging voor heel veel kwesties oplossingen moeten worden gevonden, op diplomatiek, humanitair, cultureel en militair gebied. Maar als dat lukt en de Koreaanse hereniging goed wordt uitgevoerd, dan zal dit blijvende positieve en stabiliserende gevolgen hebben voor de rest van Azië.

Ken Booth & Tim Dunne (red.)

Terror in Our Time.

New York: Routledge, 2011; 176 blz.; £ 95, = (hb)

ISBN: 978-0-415-67830-8

In *Terror in Our Time* onderzoeken Ken Booth en Tim Dunne de mondiale politieke gevolgen van de aanslagen van 11 september 2001. De reactie op de aanslagen was de *War on Terror*, die zijn stempel heeft gezet op het eerste decennium van

de 21ste eeuw. Die strijd tegen het terrorisme kenmerkte zich door duizenden doden, politieke chaos en grootschalige vernietiging. Deze lange oorlog tegen terreur, of hoe die ook genoemd wordt, zal nog lang invloed hebben op de levens van

een groot aantal mensen over de hele wereld. In deze bundel brengen Booth en Dunne een aantal bijdragen bijeen waarin een nieuwe visie op 9/11 en de reactie daarop wordt beschreven. De schrijvers stellen in deze bundel dat de gevaren van internationaal terrorisme groot zijn, maar dat met meer intelligent beleid dan in de afgelopen tien jaar het geval is geweest, het terrorisme wel overwonnen kan worden.

Andrew Mumford

The Counter-Insurgency Myth: The British Experience of Irregular Warfare.

New York: Routledge, 2011; 224 blz.; \$ 130, = (hb)

ISBN: 978-0-415-66745-6

In *The Counter-Insurgency Myth* onderzoekt Andrew Mumford de complexe praktijk van de contraguerrilla aan de hand van de Britse militaire ervaringen in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. In de 20ste eeuw werd contraguerrilla steeds meer gezien als één van de specialisaties van de Britse strijdkrachten. Deze reputatie bouwden

de Britten op doordat ze in de vele – vaak kleinschalige – dekolonisatieoorlogen na 1945 ervaring met contraguerrilla konden opdoen. In dit boek worden de belangrijkste Britse irreguliere oorlogen van de afgelopen zes decennia geanalyseerd: van de oorlog in het toenmalige Malakka – nu Maleisië (1948-1960), via de eerste tien jaar van de Noord-

lerse 'Troubles' (1969-1979) tot de recente oorlog in het zuiden van Irak (2003-2009). Door de Britse militaire ervaringen met contraguerrilla in hun historische context te plaatsen, onderzoekt Mumford de mythe van een Brits specialisme op het gebied van contraguerrilla. De Britse strijdkrachten hebben inderdaad een jarenlange ervaring met dit type oorlogvoering, maar volgens Mumford vertaalt deze kwantiteit aan ervaring zich niet vanzelf in kwaliteit. Hij stelt dat het Britse leger in dit type oorlog namelijk vaak weinig van zijn ervaringen leerde en dat het vermeende specialisme weinig spectaculair was.

Marlène Laruelle & Sébastien Peyrouse

The Chinese Question in Central Asia: Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 256 blz.; £ 40, = (hb)

ISBN: 978-1-849-04179-9

Sinds het begin van de 21ste eeuw is de Volksrepubliek China een steeds belangrijker speler op het Centraal-Aziatische toneel geworden, zowel diplomatiek als strategisch. Op economisch niveau heeft China zichzelf gepositioneerd als één van de belangrijkste handelspartners en investeerders in Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan. Deze groeiende

Chinese invloed heeft de traditionele invloed van Rusland sterk verminderd. Ook de invloed van de Verenigde Staten en Europa in de regio is flink afgenomen. In *The Chinese Question in Central Asia* onderzoeken Laruelle en Peyrouse deze groeiende Chinese invloed op de regio. Zij doen dat niet zozeer vanuit een geopolitieke analyse, maar juist door de invloed van China op de

binnenlandse orde van de landen in de Centraal-Aziatische regio te onderzoeken. De schrijvers stellen dat de Chinese invloed een onderwerp van het publiek en wetenschappelijk debat is geworden. En met het kielzog van de Chinezen zijn er ook grote aantallen migranten, kleine handelaren, lobbygroepen en bemiddelaars naar de vijf landen gekomen. Dat heeft geleid tot grote politieke en maatschappelijke veranderingen in Centraal Azië. Veranderingen die, zeggen Laruelle en Peyrouse, gepaard gaan met zorgen en angsten over de toenemende en niet meer weg te denken invloed van China.

Summaries

Stefan Deconinck

discusses the importance of water conflicts and the policy options between security and development. 'Water conflicts' became a focus of attention in the 1990s, when environmental problems such as water scarcity were expected to add to already sensitive geopolitical contexts in areas like the Middle East or Central Asia. As a result, water resources became a security concern, with corresponding policies of securitizing the solution to the problem of water scarcity. The author suggests that de-securitising water is key to a more sustainable approach. In this context, he introduces the concept of environmental security as a rather recent subject in security studies, and how policy makers try to apply the new insights. The author makes clear that water scarcity has an especially political dimension, based in ideological motives, and therefore a solution can be found in policies, too, when turning water into a resource for broader cooperation and integration.

Ton Nijhuis

kicks off this series of six articles on Germany, its position in Europe, its economy, its role in the Euro crisis and its relations with the Netherlands. Germany is unquestionably the most influential country in Europe. That is why Berlin is more frequently being asked to show more leadership. However, the country struggles with that role, because it is mentally and logistically not equipped for the job. Moreover, there is an economic and financial overload and politicians let their actions mainly being guided by national political calculations and the elections, that are always just around the corner in a federal state.

This means that Germany does have a certain supremacy in European politics, but not by means of a leading or guiding role.

Marnix Krop,

the Netherlands ambassador to Germany, analyses the German-Dutch relationship. The perception in the Netherlands of Germany and its people has changed significantly in the last twenty years. Political developments in both countries, including a coming to terms with the war years and reunification, certain government initiatives in promoting bilateral understanding, and the rise of a generation with a global outlook have led to a much more favourable view of the Germans in the Low Countries. Although political, trade, scientific and cultural ties have flourished within this context, the Netherlands shouldn't take its strategic relationship with Germany for granted. First, Berlin isn't as close to The Hague as Bonn was, secondly Germany develops new strategic partnerships in the multipolar world, thirdly the German economy is growing in areas where the Netherlands is less well positioned, and finally the reputation of the Dutch in Germany isn't as flawless as it once was. In order to maintain the increasingly asymmetric relationship with Germany a number of measures are proposed: an institutionalized political dialogue, more common initiatives within the European structures, a focus on trade relations, mainly in Southern Germany and high-tech industries, and a better use of economic diplomacy. In addition, the 570 kilometer border offers plenty of possibilities for cooperation in infrastructure, security, education and the economy. The Netherlands needs to invest in a more inclusive

and intensive partnership with its largest neighbour. A normalized relationship, free from the ghost of the past, is not good enough.

Tom de Bruijn,

who is a retired diplomat and who has ended his career as Permanent Representative of the Netherlands to the European Union in Brussels, considers the new role of the Federal Republic of Germany vis-à-vis the recent credit and sovereign debt crisis in Europe. Chancellor Angela Merkel appears to practice a risky balancing act between what is needed to solve this crisis and her own assessment of what is politically and socially acceptable in Germany. Marked changes in German European policy in this context are: putting the European Commission on the sidelines; a preference for solutions based on a mix of orthodox economic views, national political motives and emotions; and a more pronounced role of the Federal Constitutional Court. The new assertive German approach to Europe may reflect a shift in the EU from a balance of power to more hegemonic structures.

André Szász

discusses what went wrong with the euro. The common currency was a French objective and a German concession. They had different monetary unions in mind, the Germans stressing solidity, the French and others solidarity. Although in the Treaty the German view prevailed, no genuine political consensus existed. Hence the Treaty was not strictly applied from the start. Countries not conforming to the requirements were admitted, and when in difficulties were bailed out. As a result the Treaty lost credibility, and so did the euro. The author's worry is

not so much whether the euro will continue to exist, but what kind of euro it will be. Under the pretext of saving it, it may be allowed to slip into something quite different from what was agreed, becoming a bone of contention instead of uniting member countries. Compliance with the Treaty will be a condition for any future arrangement, and to ensure this one cannot do without market forces, destabilizing as they can sometimes be.

Kees van Paridon

concentrates on the German economy, which has shown a remarkable recovery in recent years. In 2003, Germany was treated as 'the sick man of Europe', with low growth rates, high unemployment and relatively bigger budget deficits. After a longer period with a hampering development, also burdened by the high costs of the reunification with the new eastern states, there has been a clear recovery. The combination of structural adjustments within German firms, of moderate wage increases, of major adjustments in the welfare system from 2003 onwards, and the continuous stream of innovations, has resulted in a strong German economy. Of course, the crisis after 2008 has also hit Germany but certainly less than other European economies. There is a renewed self confidence on the economic future of Germany. That requires at least two major adjustments, namely to keep the labour force as stable as possible, with a declining population, and also extra investments to remain as innovative as today.

Said Rezaeiejan

tries to shed light on Germany's special role in the Iranian nuclear programme. Although Germany is neither a permanent member of the UN Security Council nor a nuclear power, it has since 2003 played an important role in the Iranian nuclear dossier. This may be explained by the

fact that both Iran and the Security Council members have a high degree of confidence in Germany. The confidence of Iran has a long history that goes back to the 19th century. In this article is presented a short overview by which the reader will be able to understand the reasons of the Iranians' positive image of Germany. Another argument is that German foreign policy towards Iran is shaped by certain characteristics that also shape German foreign policy in general. These are Germany's belief in a constructive dialogue instead of seeking confrontation – using soft power instead of hard power – as well as in the rule of law. In short, Germany as a civilian power and an honest broker between hostile parties.

Lilian Hoogenboom

deals with relations between the Russian Federation and Iran, in particular the dilemma Russia faces with regard to the nuclear aspects of that relationship. Russia and Iran have become partners in nuclear development in 1992 with the signing of an agreement to build a nuclear plant in the Iranian city of Bushehr. This cooperation is beneficial for both parties, as Russia receives billions from the plant's construction and other trade agreements, while Iran has the chance to develop a nuclear programme. Moscow's attitude has led Russia into a serious dilemma, as it wants to benefit from cooperation and at the same time prevent Iran from developing a nuclear weapon. This dilemma has consequences for the impact of the UN resolutions, as the IAEA referral of the case to the Security Council was significantly delayed, the sanctions had to be downgraded, and Iran has discovered that it can (mis)use Russia to prevent agreement on heavier sanctions. However, the special relationship between Moscow and Teheran might prove valuable if the conflict between Iran and the United States/European Union escalates, because

Moscow can use its influence to keep the dialogue going.

Eske van Gils

argues that although the political and economic situation in Belarus has changed over the past years, this does not necessarily imply a Belarusian turn towards the European Union, as some authors suggest. Instead, ties with Russia may improve in the long run, despite recent frictions. Arguments supporting this trend may be found in the increased integration between Belarus and Russia on a supra-national level as well as in growing Russian investments in Belarus. Moreover, Minsk might not need the EU as much as is believed in Brussels. Under the current economic malaise Belarus receives support from several political entities. Also, civil unrest might not pose such great a threat to president Lukashenka's position as is perceived by the EU, while European support for the Belarusian political opposition remains largely rhetoric. Hence the EU should take more serious the indication of Minsk ultimately turning towards Moscow.

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair docent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

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

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr T. (Tom) *Sauer*, docent internationale politiek aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Van Gorcum

Nieuw verschenen



Dirk-Jan de Bruijn
2011 | 208 p. | € 21,95
ISBN 978 90 232 4819 4

En nu anders!

Mijn veranderboekje

Als publieke sector kunnen we nou niet erg trots zijn op onze veranderhistorie. *To put it mildly*. Het aantal verandertrajecten dat succesvol wordt afgerond, blijft fors onder de maat. En dat komt vooral door een te traditionele aanpak. Want als je doet wat je deed, dan krijg je wat je altijd al kreeg: succes ligt immers in het verlengde van vergissingen.

Daarom een pleidooi om het nét iets @nders te doen: sprankelender, inspirerender en dynamischer. Met minder procedures en regels, maar wel met meer vertrouwen. Waarbij iedereen wordt verleid om actief mee te doen.

Om zijn of haar verantwoordelijkheid écht te nemen. Meer gericht op onderlinge samenwerking. En natuurlijk met voldoende kritisch vermogen: want het is immers de tegenwind die de vlieger doet stijgen. En dit alles gericht op het aanwijsbaar creëren van publieke waarde.



Annemarie Mars
2012 | 5e druk | 168 p. | € 29,95
ISBN 978 90 232 4263 5

Hoe krijg je ze mee?

Vijf krachten om een verandering te laten slagen

Wie binnen een organisatie een verandering wil realiseren heeft daarbij altijd anderen nodig. In dit boek worden vijf krachten beschreven om een verandering te laten slagen: urgentie, ambitie, planning, interactie en leiderschap. Vanuit de visie dat weerstand erbij hoort, maar dat veel onnodige weerstand kan worden voorkomen. Uiteindelijk gaat het erom dat mensen zich aan de verandering verbinden.

'Hoe krijg je ze mee?' is gebaseerd op jarenlange praktijkervaring. Er staan talloze herkenbare praktijkvoorbeelden, valkuilen en mogelijkheden in, die de lezer tot nadenken stemmen over zijn eigen rol als veranderaar.

Meer informatie of online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43 • 9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

VanGorcum

Nieuw verschenen



De Nederlandse Corporate Governance Code

Ingeleid, toegelicht en becommentarieerd

J. Strikwerda | 2012 | 1e druk | 264 p. | €44,50
ISBN 978 90 232 4931 3

Om de intenties van corporate governance in de praktijk te brengen, moeten de verantwoordelijken weten wat de oorsprong, achtergrond, maatschappelijke context en uitwerking van die intenties is.

Dit boek biedt toelichting, commentaren en kritieken op de Nederlandse Corporate Governance Code zoals die op dit moment gepubliceerd is. Een systeem van corporate governance moet nadrukkelijk ook innovatieve vormen van ondernemen mogelijk maken, en toekomstgericht zijn. *Hans Strikwerda* geeft in dit boek aan in hoeverre de huidige NCGC daaraan voldoet.



Genomineerd
voor
**Managementboek
van het jaar!**

Leiders in cultuurverandering

Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren

Jaap Boonstra | 2011 | 1e druk | 372 p.
Boek, cd-rom, luister-CD € 59,75
ISBN 978 90 232 4691 6

Zonder succesvolle cultuurverandering geen strategische vernieuwing. Dit boek gaat over leidende bedrijven in Nederland, bedrijven die leiders zijn in verandering. Ze nemen het voortouw en doen het beter dan hun concurrenten. Het gaat ook over mensen die de leiding nemen. Dat zijn niet alleen topmanagers, maar ook leidinggevend, professionals en medewerkers. Mensen die het anders willen, hun nek uitsteken en initiatief nemen. Juist het samenspel tussen deze spelers is één van de succesfactoren voor cultuurverandering. De initiatiefnemers in cultuurverandering praten niet over cultuurverandering en zijn misschien juist daarom succesvol.



Macht en politiek handelen in organisaties

Iedereen speelt mee

Martin Hetebrij | 2011 | 4e druk | 152 p. | € 31,95
ISBN 978 90 232 4201 7

Hetebrij maakt duidelijk dat we 'het spelletje' allemaal meespelen, of we dat nu willen of niet. Met talrijke praktijkvoorbeelden illustreert hij dat politiek handelen een wezenlijk en onvermijdelijk element is van het voorbereiden en uitvoeren van besluiten op alle niveaus. Zijn conclusie luidt dan ook dat organisaties wezenlijke vooruitgang kunnen boeken op punten als besluitvaardigheid en innovatie door te werken aan het politieke vermogen van hun medewerkers. Een belangrijk boek voor iedereen die het zelflerend vermogen van zijn of haar organisatie wil vergroten.

Meer informatie of online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43 • 9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven