

De Nederlandse weg naar de Euro



Masterscriptie Geschiedenis: Politiek & Parlement

Jonathan van de Gronden

Masterscriptie 25 januari 2023

Radboud Universiteit Nijmegen
MA Geschiedenis: Politiek & Parlement

Scriptiebegeleider: dr. H.G.J. Kaal

Inhoudsopgave

| | |
|--|----------|
| Dankwoord | 3 |
| Lijst met afkortingen | 5 |
| 1. Inleiding | 5 |
| <i>1.1 Economisten vs. monetaristen.....</i> | <i>6</i> |

| | |
|--|-----------|
| 1.2 <i>De 'grote drie'</i> | 8 |
| 1.3 <i>Informal Governance</i> | 9 |
| 1.4 <i>De Nederlandse aanloop naar Maastricht</i> | 10 |
| 2. Theoretisch en methodiek kader | 13 |
| 2.1 <i>Hufty's actorencategorisering</i> | 13 |
| 2.2 <i>Kaarbo's beïnvloedingsstrategieën</i> | 15 |
| 2.3 <i>Methodiek</i> | 17 |
| 3. Onderhandelingsprocessen | 20 |
| 3.1 <i>Het Europese niveau</i> | 20 |
| 3.2 <i>Nederlandse structuren</i> | 21 |
| 3.3 <i>Schrijvend sturen</i> | 24 |
| 4. Hoofdrospelers en hun onderlinge verhoudingen | 26 |
| 4.1 <i>De rol van BZ</i> | 26 |
| 4.2 <i>De Nederlandse delegatie</i> | 29 |
| 4.3 <i>Toegang tot Europese beleidscomités</i> | 30 |
| 5. Strijd om beleid | 33 |
| 5.1 <i>Multilateraal toezicht</i> | 33 |
| 5.2 <i>Criteria voor de vaststelling van excessieve tekorten</i> | 34 |
| 5.3 <i>De datum voor de laatste fase van de EMU</i> | 36 |
| 6. Conclusie | 40 |
| Geraadpleegde bronnen | 43 |
| <i>Egodocumenten</i> | 43 |
| <i>Nationaal Archief</i> | 43 |
| <i>Secundaire literatuur</i> | 43 |

Dankwoord

Deze masterscriptie heb ik met veel plezier en ook de nodige moeite geschreven. Aan het begin wil ik graag een aantal mensen bedanken voor hun hulp. Ten eerste Sophie, mijn vriendin en verloofde die mij gedurende het schrijfproces heeft aangemoedigd, meegedacht en aangehoord over mijn scriptie. Daarnaast wil ik graag de mensen om mij heen bedanken die mij geholpen hebben tijdens het schrijfproces: mijn vader Johan en mijn moeder Karin, mijn zusjes Tamar en Rachel, en alle vrienden die me meer dan anderhalf jaar hebben gevraagd waar mijn scriptie nou eigenlijk over ging. Ook wil ik mijn scriptiebegeleider Harm bedanken. Zijn feedback en geduld heeft mij enorm geholpen. Verder bedank ik mijn stagebegeleiders, Adriejan en Quirine, voor hun wijsheid en steun.

AMDG

Lijst met afkortingen

| | |
|---------|--|
| AEP | Algemene Economische Politiek |
| BFB | Buitenlandse Financiële Betrekkingen |
| BPM | <i>Bureaucratic Politics Model</i> |
| BZ | Buitenlandse Zaken |
| CoCo | Coördinatie Commissie |
| COREPER | Comité van Permanente Vertegenwoordigers |
| DG | Directeur-generaaloverleg |
| DGBEB | Directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen |
| DGES | Directeur-generaal Europese Samenwerking |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| EEG | Europese Economische Gemeenschap |
| EG | Europese Gemeenschappen |
| EMU | Economische en Monetaire Unie |
| EPU | Europese Politieke Unie |
| EURATOM | Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) |
| EZ | Economische Zaken |
| GAF | <i>Governance Analytical Framework</i> |
| IGC | Intergouvernementele conferentie |
| IMZ | Internationale Monetaire Zaken |
| LI | Liberaal intergouvernementalisme |
| OCA | Optimum Currency Area |
| PV | Permanente Vertegenwoordiging |
| REZ | Raad Europese Zaken |
| SG | Secretaris-generaal |
| TG | Thesaurier-generaal |

1. Inleiding

*“The study of government requires knowledge of the theory of government (i.e., of the history of political thought), knowledge of the practice of government (i.e., of the history of institutions) and finally knowledge of governmental personnel (i.e., of social history).”*¹ – Richard Bonney, historicus

Haar beeltenis hoefde niet op de nieuwe munt komen te staan. Die munt an sich was belangrijker dan een afbeelding van haar. Dat zei koning Beatrix tijdens een lunch met de hoofden van de verschillende regeringen van de Europese Economische Gemeenschap in 1991 in Maastricht.² De koningin was bereid aloude conventies los te laten voor een vervolgstap in het Europese integratieproces. Nederland zou hiermee als toneel kunnen dienen voor een historisch moment.

¹ Richard Bonney, ‘Guerre, fiscalité et activité d'Etat en France (1500-1660): some preliminary remarks on possibilities of research’ in: Jean-Philippe Genet and Michel Le Mené eds., *Genèse del'état moderne. Prélèvement et redistribution* (Paris 1987) 193.

² Mathieu Segers, *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden* (Amsterdam 2019) 253.

Dit zou een jaar later gebeuren: in Maastricht werd besloten over te stappen op een Europese munt. De weg naar deze munt liep opvallend vaak over Nederlandse bodem. Al in 1969 vond de Europese top in Den Haag plaats, waar regeringsleiders van de toenmalige lidstaten poogden om met een aanloop van elf jaar over te stappen op een gemeenschappelijke munt in 1980.³ Tweeëntwintig jaar later werd een dergelijke Europese munt uiteindelijk daadwerkelijk ingeluid, wederom op Nederlands grondgebied. Zes jaar na Maastricht werd vervolgens in 1997 het Stabiliteits- en Groeipact eveneens op Hollandse bodem ingevoerd: in Amsterdam spraken de toenmalige lidstaten af verdere begrotingsregels in te voeren om de gemeenschappelijke munt te verstevigen.

Telkens opnieuw fungeerde Nederland als decor van de afspraken die gemaakt werden op weg naar één Europees monetair beleid. Hoe kwam tegen de achtergrond van die verschillende voorzitterschappen de Nederlandse standpuntbepaling ten opzichte van de Europese munt tot stand? Welke processen, actoren en ideeën speelden hierin een doorslaggevende rol? Hoe zag die Nederlandse weg naar de euro eruit? Hoewel de muntunie niet een uitvinding is van de Europese Gemeenschappen die zich ontwikkelden na de Tweede Wereldoorlog – te denken valt bijvoorbeeld aan de Latijnse muntunie waarin Frankrijk, Italië, België, Zwitserland en (later) Griekenland tussen 1865 en 1927 afspraken met hun eigen munt te kunnen betalen binnen elkaars landsgrenzen – werd zij binnen deze context voor het eerst zover doorgevoerd.⁴ Vaak wordt de invoering van de euro automatisch gekoppeld aan de val van de Berlijnse Muur. Aangezien deze gemeenschappen ontstonden vanuit de verweving van Franse en Duitse belangen, is de focus op deze twee landen in het kader van een van de grootste projecten van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) begrijpelijk.⁵

1.1 | Economisten vs. monetaristen

Vandaar ook dat in de wetenschappelijke literatuur dit het dominante paradigma is. De beslissing tot het invoeren van de euro wordt hier in navolging van politicoloog Andrew Moravcsik vaak voorgesteld als een uitruil tegen de Duitse eenwording.⁶ Het brandpunt ligt hierbij op de angst die de omringde landen – met name Frankrijk – koesterde ten aanzien van de totstandkoming van één Duitsland en de tegemoetkoming van de Bondsrepubliek om haar sterke D-mark op te geven. Zo kon een herenigd Duitsland ingebed worden in Europa. Deze Frans-Duitse afspraak wordt ogenschijnlijk bevestigd door de meer dan dertig jaar monetair debat over een Europese valuta die vooraf ging aan het Verdrag van Maastricht. Wijlen bijzonder hoogleraar Europese Studies en Nederlandse onderhandelaar voor het Verdrag van Maastricht namens De Nederlandsche Bank (DNB)-directie André Szász schetst kernachtige hoe de grove tweedeling van ideeën over een gemeenschappelijke muntunie samenviel met de

³ Age Bakker, *Met gelijke munt: van gulden naar euro. De gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven* (Amsterdam 1998) 31-32.

⁴ Kee-Hong Bae & Warren Bailey, 'The Latin Monetary Union: Some Evidence on Europe's failed common currency', *Review of Development Finance* 1:2 (Cape Town 2011) 131-149.

⁵ David Marsh, *The euro: the politics of the new global currency* (Londen 2009) 16-17.

⁶ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca 1998) 469-471.

Frans-Duitse tweedeling. Enerzijds werden de economen aangevoerd door Duitsland, gesteund door Nederland, in hun opvatting dat monetaire integratie slechts kon volgen op haar economische pendant, ten hoogste parallel kon oplopen, maar beter nog als sluitstuk kon dienen. Dit idee verwierf bekendheid onder de naam ‘bekroningstheorie’. Anderzijds stonden de Fransen op het standpunt van de monetaristen, wat stoelde op de verwachting dat de minder politiek gevoelige monetaire integratie vanzelf zou leiden tot een geharmoniseerd begrotingsbeleid. Monetaire integratie diende vanuit deze optiek voorrang te krijgen.⁷

Deze tweedeling gaat al terug op onenigheid over het herwaarderingsbeleid van de DMark en de gulden in 1961. Volgens financieel specialist David Marsh werd hier de kiem gelegd voor het politieke debat over de Economische en Monetaire Unie. De bekroningstheorie waar de monetaire experts binnen de Duitse en Nederlandse overheidsapparaten en centrale banken aan vasthielden, kende drie stappen: convergentie van economisch beleid, waarna overgegaan zou kunnen worden tot een permanente vaststelling van de wisselkoersen en dan uiteindelijk een gedeeld munt. Eenheid van beleid werd beschouwd als een lang proces dat pas geformaliseerd kon worden nadat een breed scala aan onderwerpen geharmoniseerd zou worden: prijzen, lonen, belastingen, begrotingen, binnenlandse marktwerking en buitenlandse handel. Tekorten op de betalingsbalans waren in dat plaatje een obstakel om te komen tot een monetaire unie.⁸

Onder de monetaristen – die naast in Frankrijk in België, Luxemburg en onder grote delen van de Europese Commissie te vinden waren – werd anders aangekeken tegen de tekorten op de betalingsbalans. Deze tekorten waren wel een teken van onevenwichtigheid, maar dienden niet eerst opgelost te worden door landen met dergelijke tekorten, maar in samenwerking met landen met betalingsbalansoverschotten. Die laatst genoemden moesten de tekortlanden te hulp komen door valuta-interventies en middels het delen van hun buitenlandse valutareserves. Kenneth Dyson en Ivo Maes beschrijven hoe deze denkwijze berust op de *Optimum Currency Area (OCA)*-theorie, die opkwam in de jaren '60 onder invloed van Robert

Mundell. Deze niet onomstreden theorie houdt in dat er bepaalde aanpassingsmechanismen zijn, zoals arbeidsmobiliteit, prijs- en loonflexibiliteit en begrotingssolidariteit, waarmee landen in een muntunie kunnen zorgen voor een duurzame munt.⁸ Mundell benadrukt dat dit evenzeer politieke als technische keuzes zijn.⁹ Monetair beleid dat stuurt op convergentie is dus het middel om te komen tot monetaire eenheid. Marsh beschrijft hoe hierin het fundamentele verschil lag met de economen: monetaristen zagen geld als het middel om te komen tot economische convergentie, economen als het doel van die convergentie.¹⁰

⁷ André Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt* (Amsterdam 2001) 25-26. ⁸ Marsh, *The euro*, 38-39.

⁸ Kenneth Dyson & Ivo Maes eds., *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union* (Oxford 2016) 16-17.

⁹ Robert A. Mundell, ‘A Theory of Optimum Currency Areas’, *The American Economic Review* 51:4 (Pittsburg 1961) 661.

¹⁰ Marsh, *The euro*, 40. ¹² Ibid., 40. ¹³ Amy Verdun, ‘Intergovernmentalism: Old, Liberal and New’ in: William R. Thompson, Erik Martinez Kuhonta, Finn Laursen, Kasper Lippert-Rasmussen Brainard G. Peters & Lydia B. Tiede, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford 2020).

1.2 | De ‘grote drie’

Onderliggend ziet Marsh ook een verschil tussen de Frans-Duitse economische cultuur en filosofie.¹² Door dit verschil te trekken langs de grenzen van de lidstaten, past zijn visie goed in het intergouvernementele perspectief op de Europese integratie. Deze visie – die voor het eerst werd vertolkt door Stanley Hoffmann – bood een alternatief voor de neofunctionalistische school van Ernst Haas. Laatstgenoemde kan gezien worden als de vader van de theorievorming over het Europese integratieproces.¹³ Haas verklaarde dit proces op basis van wederzijdse economische afhankelijkheid, een focus op de capaciteit van internationale organisaties en het supranationale aspect van marktwerking dat op termijn de natiestaat kon vervangen.¹¹ In reactie hierop plaatste Hoffmann de belangen van lidstaten dus juist centraal in het integratieproces.¹²

Op basis van inzichten uit de internationale politieke economie enerzijds en liberale en institutionele theorieën uit de internationale betrekkingen anderzijds werd dit intergouvernementalisme vanaf het einde van de jaren '80 nieuw leven ingeblazen als liberaal intergouvernementalisme (LI). Belangrijke politicologen, zoals Andrew Moravcsik,¹³ Frank Schimmelfenning¹⁷ en Klaus Dieter Wolf,¹⁴ trachtten op deze manier de theoretische impasse tussen het neofunctionalisme en intergouvernementalisme te doorbreken.¹⁹ Dit deden zij door specifiek in te zoomen op het Europese monetaire integratieproces. Deze benadering, die de twee klassieke scholen in zekere zin samen probeert te brengen, is dominant in het wetenschappelijk debat over de Economische en Monetaire Unie. Met zijn bepalende

verhandeling over de Europese integratie in de periode van de Verdragen van Messina tot aan het Verdrag van Maastricht, vertolkt Moravcsik de dominantie van deze manier van denken in de literatuur over de Economische en Monetaire Unie (EMU) ten beste.¹⁵ Hij beschrijft de totstandkoming van de EMU volledig langs de geopolitieke en economische belangen van de “grote drie”: ze drie landen.²¹

Naast het LI hebben ook realistische wetenschappers het debat geschetst met een nadruk op de lidstaten. Zo wees Joseph Grieco op de mogelijkheid die de nationale regeringen zagen om het Europese monetaire beleid vorm te geven via de Europese Centrale Bank en zich zo te

¹¹ Ernst B. Haas, ‘International Integration: The European and the Universal Process’, *International Organization* 15:3 (Cambridge 1961) 369, 372-373.

¹² Stanley Hoffmann, ‘Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe’, *Daedalus* 95:3 (Cambridge, Massachusetts 1966) 863-864.

¹³ Moravcsik, *The Choice for Europe*. ¹⁷ Andrew Moravcsik & Frank Schimmelfenning, ‘Liberal Intergovernmentalism’ in: Antje Wiener, Tanja A. Börzel & Thomas Risse, *European Integration Theory* (Oxford 2019) 67.

¹⁴ Klaus D. Wolf, ‘Neofunctionalism and Intergovernmentalism Amalgamated: The case of EMU’ in: Amy Verdun ed., *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union* (Lanham 2002) 29–49.

¹⁹ Wim van Meurs, Robin de Bruin, Carla Hoetink, Karin van Leeuwen, Carlos Reijnen & Liesbeth van de Grift, *Europa in alle staten. Zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie* (Nijmegen 2013) 169.

¹⁵ Ivo Maes & Amy Verdun, ‘Small States and the Creation of the EMU: Belgium and the Netherlands, Pacesetters and Gate-keepers’, *Journal of Common Market Studies* 43:2 (Oxford, 2005) 327-328. ²¹ Moravcsik, *The Choice for Europe*, 379-471.

ontdoen van de Duitse dominantie.¹⁶ Deze was ontstaan in de jaren '80, aangezien de monetaire instanties van de landen die zich in het Europese Monetaire Systeem (EMS) committeerden aan het Europese Wisselkoersmechanisme feitelijk het Duitse beleid volgden.¹⁷ In het verlengde van deze theoretisering ligt de kiem van het eerdergenoemde idee van de deal tussen Frankrijk en Duitsland om de eenwording van Oost- en West-Duitsland uit te ruilen tegen een Europese munt, die in eerste instantie geponeerd werd door Geoffrey Garrett.¹⁸ Econoom Ivo Maes en politicologe Amy Verdun stellen dat dit echter al snel door toonaangevende Franse en Duitse beleidsmakers werd afgedaan als een te simplistische voorstelling; niet in de laatste plaats omdat de EMU al opnieuw op de politieke agenda verscheen voor de val van de Berlijnse Muur, eerst in de Europese Akte van februari 1986 en vervolgens middels het rapport van het ComitéDelors in april 1989.¹⁹

1.3 | Informal Governance

Voor een beter begrip van de EMU moet dus verder gekeken worden dan de val van de Muur en het perspectief van als unitair vooronderstelde standpunten van de verschillende lidstaten dat hieraan ten grondslag ligt. Interessant in dat licht is dat het Verdrag van Maastricht naast een scharnierpunt in de geschiedenis, in zekere zin ook een kantelpunt in de theorievorming van het Europese integratieproces vormt.²⁰ De vanzelfsprekende focus op de lidstaten maakt plaats voor een breder perspectief, niet alleen meer ingegeven door historici en politicologen van de internationale betrekkingen, maar in toenemende mate ook door bestuurskundigen, sociologen en politicologen die zich richten op staatsinstellingen.²¹ Zo beschrijven Sadeh en Verdun de ontwikkeling van de EMU als een Europees antwoord was op de internationale ontwikkelingen van de jaren '80. Een dergelijk antwoord was mogelijk door de reeds bestaande Europese instituties en transnationale actoren op dat moment.²² De invloed van onder andere de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie op de vorming van

nationaal beleid moet niet onderschat worden. In deze context komt in het midden van de jaren '80 het *governance*-denken op. Parallel aan de intensivering van de onderhandelingen over de Economische en Monetaire Unie, wint dit alternatief voor LI aan terrein. Filosoof en historicus Luuk van Middelaar beschrijft hoe deze benadering van het Europese project uitgaat van Europese en nationale ambtenarenapparaten als de drijvende kracht van verdere Europeanisering.²³ De beleidsfocus van deze *governance*-denkers ligt op de Europese binnenmarkt. Daarmee biedt deze benadering een goed handvat om verder in te zoomen op de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie.

¹⁶ Joseph M. Grieco, 'The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme', *Review of International Studies* 21:1 (1995) 21-40.

¹⁷ Maes & Verdun, *Small States and the Creation of EMU*, 328.

¹⁸ G. Garrett, 'International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market', *International Organization* 46:2 (Cambridge, Massachusetts 1992) 560.

¹⁹ Maes & Verdun, *Small States and the Creation of EMU*, 328.

²⁰ Segers, *Reis naar het continent*, 13.

²¹ Van Meurs e.a., *Europa in alle staten*, 218.

²² Sadeh & Verdun, *Explaining Europe's Monetary Union*, 295.

²³ Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, (5^e druk, Groningen/Meppel 2015) 17-18 & 24.

Governance is een containerbegrip dat zich in diverse wetenschapsdisciplines op verschillende manieren ontwikkeld heeft. In deze studie volg ik de definitie van Liesbeth Hooghe en Gary Marks, die het concept *multilevel* governance ontwikkelden.²⁴ Het ‘multilevel’ aspect tot uiting komt in de onderlinge verbondenheid van de besluitvormingsniveaus. Governance wordt gedefinieerd in de geest van politicoloog Rod Rhodes als het resultaat van onderhandelingen tussen actoren die met elkaar verbonden zijn in een netwerk en zo beleid vormen.²⁵ De gelaagdheid van deze opvatting maakt het mogelijk om de beleidskeuzes van actoren binnen een staat op zowel Europees en nationaal als ministerieel, ambtelijk en diplomatiek niveau te bestuderen.

Daarnaast zoom ik hierbij ook specifiek in op informele beleidspraktijken. Dit krijgt nog weinig aandacht binnen de governance-literatuur. Gretchen Helmke en Steven Levitsky definiëren *informal* governance als de sociaal gedeelde, ongeschreven regels die het gedrag binnen officiële beleidskanalen vormgeven.²⁶ Keith Middlemas was de eerste historicus die de Europese Gemeenschappen in de jaren '70 bestudeerde door deze bril,²⁷ daarna nog opgevolgd door Mareike Kleine.²⁸ Lennaert van Heumen en Mechthild Roos waren vervolgens de eersten die een systematische onderzoeksagenda in kaart brachten.²⁹ Zij zagen dat informele dimensies voornamelijk onderzocht werden met een sterke focus op EU-instellingen, zoals Kleine deed, en dat wanneer er naar lidstaten gekeken werd, dit voornamelijk op basis van officiële documenten tijdens verdragsonderhandelingen was. In dit onderzoek wordt wegbewogen van die dominante focus op EU-instellingen en ingezoomd op informaliteit binnen nationale besluitvormingsprocessen. Op die manier wordt getracht de rol van informeel overleg binnen de nationale overheid bloot te leggen in de totstandkoming van Europees beleid. Zo wil ik een extra dimensie toevoegen aan de beleidsanalyse aangaande de EMU door verder te kijken dan

een benadering waarbij lidstaten als een uniform geheel worden beschouwd. Zodoende wordt gekeken naar andere belangrijke beslismomenten in de totstandkoming van de EMU dan die doorgaans worden onderzocht, waardoor ook nieuwe aanknopingspunten gevonden kunnen worden voor de redenen waarom de EMU nu werkt zoals die werkt.

1.4 | De Nederlandse aanloop naar Maastricht

Die Nederlandse houding ten aanzien van de EMU is diffuus. Ten eerste kan deze niet los gezien kan worden van het andere grote project wat onder haar EEG-voorzitterschap in 1991 grandioos

²⁴ Gary Marks, Liesbet Hooghe & Kermit Blank, ‘European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance’, *Journal of Common Market Studies* 34:3 (Oxford 1996) 343.

²⁵ Rod A.W. Rhodes, ‘Understanding Governance: Ten Years On’, *Organization Studies* 28:8 (Los Angeles 2007) 1244-46.

²⁶ Gretchen Helmke & Steven Levitsky, ‘Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda’, *Perspectives on Politics* 2:4 (Cambridge 2004) 727.

²⁷ Keith Middlemas, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1943–95* (London 1995).

²⁸ Mareike Kleine, *Informal Governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work* (Ithaca 2013).

²⁹ Lennaert van Heumen & Mechthild Roos, *The Informal Construction of Europe* (Abingdon/New York 2019) 4-5.

mislukte: de Europese Politieke Unie. Tijdens het debacle dat Zwarte Maandag is gaan heten, ging Nederland in de woorden van minister van Buitenlandse Zaken (BZ) Hans van den Broek “*af als een gieter.*”³⁰ Op maandag 30 september 1991 deed Nederland als voorzitter een vergaand supranationaal voorstel voor een vervolgstap in het Europese integratieproces. De Nederlandse delegatie stelde voor dat het Europese buitenlandse beleid een communautair karakter zou krijgen, dat wil zeggen, dat het op het niveau van de Europese instituties vormgegeven zou gaan worden. Dit voorstel werd door alle lidstaten behalve België van tafel geveegd,³¹ waarna met de parallelle top ten behoeve van de Economische en Monetaire Unie is geprobeerd Maastricht nog te redden door alle pijlen op de totstandkoming van de EMU te zetten.³²

In de bredere context van het Nederlandse Europeabeleid kan gesteld worden dat dit van oudsher wordt gekenmerkt door verschillende, conflicterende visies. Zo was er altijd een sterk Atlantische tendens die zich na de eerste beginjaren van het Europese project al snel uitte in een sterke drang tot verbinding met Washington en Londen. Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk werd Europese samenwerking in de jaren '70 en '80 voornamelijk een kwestie van de gemeenschappelijke markt. Op die manier kon de Nederlandse doelstelling van technocratische, gedepolitiseerde samenwerking ten behoeve van vrijhandel goed tot zijn recht komen. Segers, historicus Peter Ludlow,³³ econoom Emmanuel Mourlon-Druol³⁴ en Age Bakker zagen dat het Nederlandse experts waren die zich hard hadden gemaakt voor monetaire samenwerking.⁴¹ DNB-president Marius Holtrop, minister van Financiën Wim Duisenberg, thesaurier-generaal Coen Oort, maar ook al verder terug diplomaat en topambtenaar Dirk Spierenburg en minister-president Jelle Zijlstra hadden allen meegebouwd aan het raamwerk van wat later een Europese munt werd.

Historicus Duco Hellema beschrijft hoe dit Nederlands enthousiasme voor technocratische Europese samenwerking in de financieel-economische sector maakte de Europese Commissie de favoriete EG-instelling van Nederland werd. Als aanjager van een dergelijke samenwerking ten behoeve van een gemeenschappelijke markt vormde zij een

bescherming tegen de belangen van de grote lidstaten voor Nederland.³⁵ Zo ontstond een combinatie tussen een supranationaal en Atlantisch georiënteerde Nederlandse Europa-agenda. Met het aantreden van Hans van den Broek als minister van Buitenlandse Zaken zagen sommige historici dit echter veranderen. Alfred Pijpers sprak van een ‘europeanisering’ van het

³⁰ Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2016) 359.

³¹ Van Middelaar, *De passage naar Europa*, 268.

³² Segers, *Reis naar het continent*, 250-52.

³³ P. Ludlow, *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community* (Londen 1982) 2-4.

³⁴ Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money. The Emergence of the EMS* (New York 2012) 102-103.

⁴¹ Bakker, *Met gelijke munt*, 33.

³⁵ Hellema, *Nederland in de wereld*, 324 & 326.

Nederlandse buitenlandse beleid onder leiding van Van den Broek.³⁶ Ook Marja Kwast-Van Duursen zag een verandering in het naar de achtergrond verdwijnen van supranationale beleidsopvattingen.³⁷ Hellema brengt hier echter tegenin dat de context van de Europese samenwerking veranderde. Met het ontstaan van de Europese Raad en de Europese Politieke Samenwerking – het coördinatieoverleg voor een meer gezamenlijke Europese buitenlandpolitiek van de lidstaten – moest Nederland zich aanpassen, maar zag Hellema Van den Broek nog steeds vaak teruggrijpen op de vertrouwdheid van de Europese Commissie en een blik op de Angelsaksische partners.³⁸

In deze scriptie wordt de draad opgepakt bij de Van den Broeks ambtstermijn op Buitenlandse Zaken. Het draait om de samenwerking tussen dit departement en DNB, Economische Zaken, Financiën en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel in het kader van de totstandkoming van de euro. Wat waren de motieven van de verschillende betrokken ambtelijke apparaten? Hadden de betrokken ministeries dezelfde visie en welke rol speelde de DNB en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel? Hoe zag de wisselwerking tussen het nationale en Europese niveau eruit? De onderzoeksvraag luidt: *hoe beïnvloedden de motieven van betrokken politiek-ambtelijke actoren de strategie- en standpuntbepaling van de Nederlandse regering ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie tussen 1989 en 1991?*

Bij de beantwoording van deze vraag zoom ik in op de beleidsmakers binnen DNB, de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel in de periode 1989 tot en met 1991. In het volgende hoofdstuk wordt daartoe een analytisch kader uitgewerkt aan de hand van de actorencategorisering van Geneva Graduate Institute professor Marc Hufty³⁹ en de beïnvloedingsstrategieën van politicologe Juliet Kaarbo.⁴⁰ Vervolgens volg ik de analytische driedeling zoals Van Heumen en Roos die voorstellen om studies naar informele politiek aan te vliegen: procedures, actoren en ideeën.⁴¹ Ik beschrijf in hoofdstuk drie de besluitvormingsstructuren en -technieken zoals die voorkwamen op de verschillende Europese en Nederlandse niveaus. In het vierde hoofdstuk staan de verschillende betrokken actoren en hun onderlinge verhoudingen centraal. Daarna wordt in het vijfde hoofdstuk ingezoomd op de specifieke ideeën die zij naar voren brachten en de verschillen die daarin bestonden tussen de verschillende departementen. In de conclusie

wordt vervolgens gereflecteerd op de verschillende formele en informele bestuurspraktijken die het Nederlandse EMU-standpunt vormden en een terugkoppeling gemaakt naar het historisch en theoretisch debat in dit hoofdstuk.

³⁶ Alfred Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', *Internationale Spectator* 45:2 (Den Haag 1991) 69.

³⁷ Marja Kwast-Van Duursen, 'Het Nederlandse EG-beleid. Afscheid van de supranationaliteit', *Internationale Spectator* 39:11 (Den Haag 1985) 704.

³⁸ Hellema, *Nederland in de wereld*, 323.

³⁹ Hufty, *Investigating Policy Processes*, 411-413.

⁴⁰ Kaarbo, *Power Politics in Foreign Policy*, 77.

⁴¹ Van Heumen en Roos, *The Informal Construction of Europe*, 9.

2. Theoretisch en methodiek kader

“Where you stand depends on where you sit.”⁴²

— Rufus Miles, politicus

Om te onderzoeken hoe de motieven van de verschillende politiek-ambtelijke actoren het Nederlandse regeringsstandpunt ten aanzien van de EMU bepaalden, wordt in dit hoofdstuk een theoretische en methodologische basis voor het onderzoek gelegd. Hufty's actorencategorisering en Kaarbo's beïnvloedingsstrategieën dienen hiertoe als uitgangspunt. Deze modellen worden in de context van Bourdieu's theorie over politiek kapitaal geplaatst. Daarna wordt het model voor dit onderzoek concreet gemaakt en schematisch weergegeven en tot slot volgt een korte methodologische afsluiting.

2.1 | Hufty's actorencategorisering

Waar Kaarbo zich op Bourdieu's kapitaalbegrip baseert via het BPM-debat, volgt Hufty een governance-route door de nadruk te leggen op sociaal gecreëerde regels tussen beleidsactoren. Door te focussen op de materiële en immateriële middelen die ambtenaren en politici hanteren wordt de totstandkoming van beleid onderwerp van onderzoek. Hij sluit hiermee aan bij Bourdieu's PhD-student en politiek socioloog Niilo Kauppi die hiertoe een variant ontwikkelde op multilevel governance die hij structureel constructivistische politiek sociologische theorie noemt. Hierin ligt de nadruk op het concept politiek kapitaal, ook wel bureaucratisch kapitaal. Deze specifieke vorm van Bourdieu's kapitaalbegrip is geworteld in de vier initiële vormen van kapitaal die de Fransman onderscheidt: economisch, cultureel en sociaal kapitaal,⁴³ later aangevuld met symbolisch kapitaal.⁴⁴ In een vereenvoudigde omschrijving kan kapitaal gedefinieerd worden als de middelen die de machtsverdeling tussen actoren regelen. Voornamelijk sociaal en symbolisch kapitaal zijn van belang om politiek en bureaucratisch kapitaal te kunnen begrijpen.

Sociaal kapitaal is in wezen een netwerk van verschillende connecties. Deze kunnen gemobiliseerd worden om macht uit te oefenen.⁴⁵ Symbolisch kapitaal is in zekere zin puur relatief. Dat wil zeggen, het bestaat alleen in de mate waarin anderen de legitimiteit van iemands status, betoog of kijk op de zaak onderkennen.⁴⁶ Daarmee is het ook inherent verbonden aan andere vormen van kapitaal en in zekere zin een vervolmaking van de andere vormen van kapitaal, want dat zijn “*only potentialities unless they are transformed into meaningful*

⁴² Rufus E. Miles, ‘The Origin and Meaning of Miles' Law’, *Public Administration Review* 38:5 (Hoboken 1978) 399–403.

⁴³ Pierre Bourdieu, ‘The Forms of Capital’ in: John Richardson ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York, Greenwood 1986) 241-258.

⁴⁴ Pierre Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. R. Nice vert. (Cambridge, Massachusetts 1984).

⁴⁵ Bourdieu, *The Forms of Capital*, 247.

⁴⁶ Bourdieu & Wacquant, *An Invitation to Reflexive Sociology*, 148.

differences, mediated by symbolic capital.”⁴⁷ Omdat symbolisch kapitaal dus de mate is waarin andere actoren de onderlinge kapitaalverdeling begrijpen, stelt Kauppi dat politiek kapitaal hier

een specifieke vorm van is.⁴⁸ Politiek of bureaucratisch kapitaal gaat over de politieke legitimiteit die door anderen aan een beleidsactor wordt toegekend. Dit vormt het doel van de beleidsactor, aangezien uiteindelijk diegenen met het meest politieke kapitaal de belangrijkste rol spelen binnen het beleidsproces.⁴⁹ Tegelijkertijd ziet Bourdieu politiek kapitaal ook als een variatie op sociaal kapitaal.⁵⁰ Hij stelt dat elke vorm van kapitaal om te zetten is in een andere vorm van kapitaal. Omdat beleidsconnecties in een politieke context van doorslaggevend belang zijn, kan ook gesproken worden van een politieke variant van sociaal kapitaal in dit verband.⁵¹ Politiek kapitaal is daarmee symbolisch in de zin dat het gaat om de legitimiteit die anderen toedichten aan de middelen die een actor, met name sociaal in coalitieverband en beleidsnetwerken, inzet om beleid te beïnvloeden.

Hufty maakt dit concreet wanneer hij spreekt over *nodal points* noemt – wat vertaald wordt als knooppunten.⁵² Dit zijn volgens hem de plaatsen waar actoren op basis van informele normen collectieve actie ondernemen en hierin hun eigen posities proberen te verdedigen, met andere woorden waar actoren de legitimiteit van hun netwerk presenteren. In knooppunten komen beleidsproblemen, -actoren en -normen samen en worden beslissingen genomen. Daarmee vormen zij ook de ingang voor analyse. Die plekken kunnen formele en fysiek plekken zijn, bijvoorbeeld een onderhandelingstafel met verschillende regeringsvertegenwoordigers, maar ook informele onderonsjes. Series van knooppunten op verschillende niveaus vormen knooppuntketens. Zo vormt de samenkomst van de Raad van Ministers van de Europese Unie een knooppunt, maar de voorbespreking van de Nederlandse delegatie in de vorm van een samenkomst van verschillende directeuren-generaal (DG) vormt ook een knooppunt. Die aaneenschakeling van beslismomenten vormt een knooppuntketen.

Hierbij maakt Hufty geen onderscheid tussen formele en informele actoren. Hij kijkt naar de mate van kapitaal van elke betrokken actor, diens wil tot en effectiviteit van de mobilisatie van dat kapitaal en de strategische interactie van de actor met andere actoren.⁵³ Op basis daarvan kan een onderscheid gemaakt worden in drie categorieën actoren naar mate van de invloed waarover zij beschikken: strategische actoren, relevante actoren en secundaire actoren. Strategische actoren zijn die organisaties en individuen die beschikken over de macht om de regels en procedures in de collectieve besluitvorming te hinderen of verbreken. Zij beschikken over het kapitaal en de wil dat kapitaal in te zetten, zij mobiliseren dat kapitaal en zij interacteren op strategische wijze met andere actoren. De tweede categorie wordt gevormd door de relevante

⁴⁷ Martti Siisiäinen, ‘Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam’, *International Journal of Contemporary Sociology* 40:2 (Morrow 2003) 183-204.

⁴⁸ Kauppi, *Bourdieu's Political Sociology*, 778.

⁴⁹ Niilo Kauppi, ‘Elements for a Structural Constructivist Theory of Politics and of European Integration’, *Center for European Studies Working Paper Series* 104 (2003) 9.

⁵⁰ Pierre Bourdieu, *The Logic of Practice* (Stanford 1992b).

⁵¹ Pierre Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge: 2002) 16.

⁵² Hufty, *Investigating policy processes*, 407.

⁵³ Hufty, *Investigating policy processes*, 411-12.

actoren. Dit zijn actoren met het kapitaal voorhanden om een strategische rol te vervullen, maar zij maken hier geen gebruik van of worden door andere actoren in het proces gedomineerd. De secundaire actoren zijn de actoren die niet in het bezit zijn van voldoende macht om de onderhandelingsregels te beïnvloeden of de actoren die passief blijven.

Ten slotte onderscheidt Hufty ook verschillende vormen van interacties tussen actoren. Voortbouwend op inzichten uit de institutionele economie en de sociale antropologie, ziet hij drie soorten terugkomen: onderhandelingstransacties, eenrichtingstransacties en wederkerige transacties.⁵⁴ Bij onderhandelingstransacties is de macht gelijk verdeeld onder de actoren. Eenrichtingstransacties worden echter gekenmerkt door een ongelijke verhouding tussen actoren, zoals bijvoorbeeld in de relatie tussen een minister en zijn ambtenaar. De derde categorie is die van de wederkerige transacties. Hierbij draait het om onderlinge afhankelijkheid van actoren. Gedacht kan worden aan wederdiensten die actoren elkaar verlenen waarbij ze iets terug verwachten, maar ook aan de bewuste versterking van relaties tussen actoren zoals bij informele contacten en overlegnetwerken.

2.2 | Kaarbo's beïnvloedingsstrategieën

Evenals Hufty's actorencategorisering kan Kaarbo's model van beleidsbeïnvloeding ook als een praktisering van Bourdieu's kapitaalbegrip begrepen worden. Haar benadering is een variant op het *bureaucratic politics model* (BPM) van Graham Allison.⁵⁵ Kenmerkend voor deze benadering is een agentperspectief. Door te focussen op de invloed van individuele actoren wordt het daarmee mogelijk om politiek kapitaal te bestuderen. Tobias Bach, Fabrizio de Francesco, Martino Maggetti en Eva Ruffing wijzen hierbij specifiek op de noodzaak van een BPM-benadering in de context van governance in EU-verband. Zij stellen dat dit model het mogelijk maakt te kijken naar "*the impact of bureaucratic interests on cooperative behaviour within administrative networks and the effect of transnational governance on national administrations.*"⁶³ Dit maakt het een uitermate bruikbare lens voor dit onderzoek naar de wisselwerking tussen Nederlandse beleidsactoren in een Europese context.

Als reactie op de twintig jaar aan kritiek op het BPM zoals Allison dat naar voren heeft gebracht, ontwikkelt Kaarbo een benadering waarin de focus ligt op strategieën voor minderheidsbeïnvloeding in het beleidsproces.⁵⁶ Ze stelt echter nadrukkelijk dat die strategieën niet uitsluitend van toepassing zijn op minderheidsactoren: ze zijn zowel bruikbaar voor de analyse van de politiek-ambtelijke elite, als beleidsmakers op lagere bureaucratische niveaus, in een formele en een informele context. Kaarbo onderscheidt drie typen strategieën: kostenbaten strategieën, procedurele strategieën en informatiestrategieën. Soms overlappen ze elkaar, maar grofweg vallen ze ieder uiteen in zes of zeven concrete substrategieën die ambtenaren toepassen ten behoeve van beleidsbeïnvloeding.

⁵⁴ Hufty, *Investigating policy processes*, 412.

⁵⁵ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston 1971). ⁶³ Tobias Bach, Fabrizio de Francesco, Martino Maggetti & Eva Ruffing, 'Transnational Bureaucratic Politics: An Institutional Rivalry Perspective on EU Network Governance', *Public Administration* 94:1 (Hoboken 2016) 19.

⁵⁶ Kaarbo, *Power Politics in Foreign Policy*, 78.

Kosten-baten strategieën kunnen verdeeld worden in vier kostenstrategieën en drie batentactieken.⁵⁷ Een beleidsmakers kan inzetten op de dreiging van kosten voor andere actoren in het beleidsproces om zo de eigen positie te verstevigen, bijvoorbeeld door lopende

onderhandelingen te blokkeren of te dreigen zich helemaal terug te trekken uit het proces. Ook kan gekozen worden voor chantage vanuit zwakte, dat wil zeggen, door te wijzen op de negatieve gevolgen voor alle betrokken actoren wanneer een specifieke beleidsmaker zijn belang niet gewaarborgd ziet, kan die beleidsmaker een concretisering van meer van zijn belangen in het beleid afdwingen. Daarnaast kunnen beleidsactoren die een rol spelen in de uitvoering ook nog dreigen om de beleidsimplementatie te belemmeren als zij niet meer van hun inzet verwezenlijkt zien. Zeker gezien het tegenwoordig breed geaccepteerde idee dat beleid niet alleen aan de tekentafel vorm krijgt, maar ook in de uitvoeringspraktijk, is dit een krachtige methode.⁵⁸ Wat betreft strategieën op basis van baten benadrukt Kaarbo voornamelijk het doen van beloftes. Beleidsactoren kunnen beloven ofwel *side-payments* te doen in het huidige onderhandelingsproces ofwel in het krijgt te staan bij de andere partij in de toekomst. Een derde batenstrategie is die van het vormen van coalities. Hier kan het gaan om *iron triangles*,⁵⁹ samenwerkingsverbanden van parlementaire commissies, ambtenaren op ministeries en belangenorganisaties, of *issue networks*,⁶⁰ meer informele groepen die gecentreerd zijn rondom specifieke onderwerpen, vaak groter zijn dan iron triangles en meestal buiten de overheid ontstaan. Via dergelijke coalities kunnen bijvoorbeeld nadelige besluitvormingsstructuren gepasseerd worden. Ook kan gekozen worden om samen te werken met mediakanalen. Als laatste wijst Kaarbo in dit verband op de *actor linkage strategy*, waarbij een actor stelt geen concessies te kunnen doen vanwege afspraken met een derde partij die de actor verplichten bij het eigen standpunt te blijven. Dit idee ontleent zij aan Lindell en Persson⁶¹ en houdt sterk verband met Thomas Schelling's toepassing van het speltheorieconcept *tying hands* op diplomatieke onderhandelingen.⁶² Dit houdt in dat een onderhandelaar doelbewust zijn toekomstige bewegingsruimte inperkt om daar in een toekomstige onderhandeling paradoxaal genoeg voordeel aan te behalen.

Naast kosten-baten strategieën zoomt Kaarbo ook in op procedurele strategieën. Deze hebben betrekking op de formele en informele procedures die vormgeven aan een besluitvormingsproces. Zo kunnen actoren de besluitvormingsregels veranderen of de manier waarop alternatieven worden gepresenteerd en vergeleken aanpassen. Ook het doelbewust selecteren welke onderwerpen aangedragen worden ter bespreking, kortom *agenda setting*, valt

⁵⁷ Kaarbo, *Power Politics in Foreign Policy*, 78-80.

⁵⁸ Fritz Sager & Anat Gofen, 'The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation', *Governance* 35:2 (Hoboken 2022) 347.

⁵⁹ Gordon Adams, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle* (New Brunswick 1982) 24.

⁶⁰ Hugh Hecló, 'Issue Networks and the Executive Establishment' in Anthony King ed., *The New American Political System* (Washington DC 1980) 87-88.

⁶¹ Ulf Lindell & Stefan Persson, 'The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview', *Cooperation and Conflict* 21:2 (Thousand Oaks 1986) 88-89.

⁶² Thomas Schelling, *The strategy of conflict* (Cambridge, Massachusetts 1960).⁷¹
Zeev Maoz, 'Framing the National Interest', *World Politics* 43:1 (1990) 107.

binnen deze categorie. Een andere methodiek, die wordt ontleend aan Zeev Maoz,⁷¹ is die van de *salami tactics*. Dit houdt in dat grote besluiten worden genomen door steeds kleine beslissingen te nemen die uiteindelijk samen het gewenste overkoepelende resultaat onvermijdelijk maken. *Drawing the circle*, waarbij bewust bepaalde actoren buiten beschouwing gelaten worden, is een vijfde manier die toegepast kan worden om de procedure van een beleidsproces te beïnvloeden. Ten slotte wijst Kaarbo hier op het veranderen van het

besluitvormingsforum, dat wil zeggen de vergadering, het overleg of de werkgroep, waarbinnen een besluit wordt genomen om zo meer grip te krijgen op het eindresultaat.

De laatste categorie aan beïnvloedingsstrategieën waarover Kaarbo spreekt zijn informatiestrategieën. Deze gaan over het gebruik van informatie om anderen te overtuigen van het eigen beleidsstandpunt. Daarvoor is in de eerste plaats consistentie van belang. Consequentie in de beleidspositie straalt toewijding uit die kan overtuigen. Daarnaast moet een actor autonomie tonen: door te laten zien dat een actor onafhankelijk en objectief oordeelt, zal een standpunt eerder acceptabel zijn. Ook kan een beleidsmedewerker geloofwaardigheid opbouwen door bewust duidelijk te maken dat er sprake is van samenwerking met een relevante bureaucratische actor. Een ander gegeven methodiek in dit verband is de kracht van expertise. Praktische of wetenschappelijke expertise kan van doorslaggevende waarde zijn in een beleidsargumentatie. Een ambtenaar kan eveneens een beroep doen op een beeld van de situatie die hij of zij deelt met andere betrokkenen. Wijzen op het maatschappelijk belang van een bepaald standpunt is hier een goed voorbeeld. John French en Bertram Raven noemen dit referentiemacht.⁶³ Een andere manier om gebruik te maken van een gemeenschappelijke kijk op een beleidskwestie is door op basis van die overeenstemming een specifiek onderwerp dat een beleidsmedewerker wil agenderen tot een principieel standpunt te maken in de discussie waar vanwege het maatschappelijk belang niet van af geweken kan worden. Dit wordt de *issue escalation strategy* genoemd.⁶⁴ Afsluitend noemt Kaarbo de controle van de informatievoorziening in het beleidsproces als manier om beleid te beïnvloeden.

2.3 | Methodiek

Op basis van deze twee modellen kan nu een geïntegreerd model geconstrueerd worden. Zo kan de rol van en de interactie tussen de betrokken Nederlandse ministeries en beleidsorganen bestudeerd worden, de manier waarop zij zich verhielden tot elkaar en de wijze waarop zij macht probeerde uit te oefenen over de Nederlandse standpuntbepaling inzake de EMU. Door inzichtelijk te maken welke strategie gebruikt wordt door welk typeactor kunnen bovendien formele en informele patronen van beleidsbeïnvloeding worden blootgelegd. Het nieuwe model dat wordt gebruikt in deze studie is schematisch weergegeven in figuur A.

⁶³ John R.P. French & Bertram Raven, 'The Basis of Social Power' in Cartwright ed., *Studies in Social Power* (Ann Arbor 1959) 154.

⁶⁴ Lindell & Persson, *The Paradox of Weak State Power*, 88.

De analyse vindt plaats aan de hand van twee soorten bronnen. Zoals eerder benoemd wordt in deze studie de informele dimensie van de besluitvorming aangaande de EMU ook bewust meegenomen. Ik normaliseer dit aspect door interviews te bestuderen, in navolging van Daniel Schade's onderzoek naar het informele aspect in de externe betrekkingen van de EU op eenzelfde wijze.⁶⁵ Deze zijn afkomstig uit egodocumenten. Er is gebruik gemaakt van journalist Roel Janssens interviews met voormalig minister-president Ruud Lubbers, minister van Financiën Wim Kok, minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek, thesaurier-generaal

Cees Maas en DNB-directielid André Szász.⁶⁶ Deze zijn aangevuld met het perspectief van de laatste nauw betrokken bewindspersoon: oud-staatssecretaris van Europese Zaken Piet Dankert. Hiervoor is zijn bijdrage aan het boek *Regerenderwijs – De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok* gebruikt.⁶⁷ Daarmee draagt dit onderzoek bij aan het historische debat door op een nieuwe wijze de rol van verschillende nationale actoren in het Europese integratieproces te onderzoeken en te bestuderen hoe deze actoren hun kapitaal aanwenden om het Nederlandse beleid te vormen. Tegelijkertijd wordt het samenspel tussen formele en informele praktijken niet uit het oog verloren door ook primaire archiefbronnen te analyseren.

Zo wordt in acht genomen wat Van Heumen en Roos in dit verband vaststellen: *“Informality within the EU cannot be studied separately from formal rules.”*⁶⁸ Hiervoor heb ik interne beleidsdocumenten uit de jaren voorafgaand aan het Verdrag van Maastricht uit het Nationaal Archief gebruikt. De archieven van het ministerie van EZ en Financiën, waarin de verslagen van de verschillende interdepartementale en internationale overleggen zijn opgeslagen, bieden een inzicht in de beweegredenen van de ambtenaren op de verschillende departementen. Zo wordt het element van een subbureaucratische politiek gewaarborgd. Bovendien wordt met deze dubbele bronnenopzet recht gedaan aan de manier waarop Hufty zelf ook zijn kapitaalmodel gebruikte. Enerzijds keek hij naar de meetbare objectieve dimensie van het kapitaal van beleidsactoren, die hier terugkomt in de analyse van de verslaglegging van het verloop van het beleidsproces. Anderzijds nam hij het subjectieve element in ogenschouw, door te kijken naar manier waarop diezelfde beleidsactoren de situatie definieerden.⁷⁸

⁶⁵ Daniel Schade, 'Fuzzy Roles in EU External Relations Governance: The Difficult Construction of Informal Policy Coordination Frameworks' in: Lennaert van Heumen & Mechthild Roos, *The Informal Construction of Europe* (Abingdon/New York 2019) 199.

⁶⁶ Roel Janssen, *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht* (Amsterdam, 2012).

⁶⁷ Piet Dankert, 'Toen ik opstond, had ik het onwezenlijke gevoel dat het fout zou gaan', in: Peter Rehwinkel & Jan Nekkers eds., *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok* (Amsterdam, 1994) 143-154.

⁶⁸ Van Heumen & Roos, *The Informal Construction of Europe*, 8-9. ⁷⁸ Hufty, *Investigating Policy Processes*, 412.

Analytisch model

| <i>Actoren</i> | | <i>Interacties</i> |
|--------------------------------------|--|---|
| Strategische actoren A1 | | Onderhandelingstransacties I1 |
| Relevante actoren A2 | | Eenrichtingstransacties I2 |
| Secundaire actoren A3 | | Wederkerige transacties I3 |
| <i>Kosten-baten strategieën</i> | <i>Procedurele strategieën</i> | <i>Informatiestrategieën</i> |
| Onderhandelingen blokkeren K1 | Besluitvormingsregel veranderen PS1 | Consistentie IS1 |
| Met terugtrekking dreigen K2 | Vergelijking van alternatieven aanpassen PS2 | Autonomie IS2 |
| Chantage vanuit zwakte K3 | <i>Agenda setting</i> PS3 | Vertrouwen opbouwen IS3 |
| Implementatiedreiging K4 | <i>Salami tactics</i> PS4 | Expertmacht IS4 |
| <i>Side payments</i> B1 | <i>Drawing the circle</i> PS5 | Gedeeld beeld van de situatie IS5** |
| In het krijt staan B2 | Besluitforum veranderen PS6 | Informatievoorziening controleren IS6 |
| Coalitievorming B3* | | |

Figuur A. Theoretisch kader op basis van Hufty's actor- en interactie-categorisering en Kaarbo's beïnvloedingsstrategieën.

* *Issue networks, iron triangles, besluitvormingsstructuren passeren, mediasamenwerking & actor linkage.*

** Referentiemacht & issue escalation.

3. Onderhandelingsprocessen

“De onderhandelingen spelen zich grotendeels af op het vlak van deskundige ambtenaren die in werkgroepen in Brussel bijeenkomen. Daar wordt een richting aan het beleid gegeven die je vaak niet meer kunt bijsturen.”⁶⁹

– Piet Dankert, staatssecretaris Europese Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken

Europese besluitvorming vindt plaats op tal van niveaus. De eerste contouren van een multilateraal verdrag zijn vaak terug te traceren naar de verschillende hoofdsteden die vertegenwoordigd zijn aan de onderhandelingstafel. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de structuren waarbinnen de verschillende actoren onderhandelden over de EMU en hoe dat gebeurde. Eerst worden die verschillende bestuurslagen beschreven; vervolgens wordt ingezoomd op de manieren waarop hierbinnen beleidssturing plaats vond.

3.1 | Het Europese niveau

In de zomer van 1989 stelde de voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors voor om toe te gaan werken naar de vorming van een Europese monetaire unie. Dat voorstel kon in Nederland destijds niet op onverdeelde steun rekenen bij twee van de belangrijkste betrokken partijen. Thesaurier-generaal (TG) Cees Maas stelde dat zowel zijn ministerie van Financiën als DNB ronduit tegen waren in 1989.⁸⁰ De politieke context noopte volgens hem echter tot aanpassing aan de versnelgang waarin de ideeën voor monetaire samenwerking kwam als gevolg van de val van de Muur. Ook directielid internationale betrekkingen bij DNB André Szász zag hoe de Europese monetaire unie nauw vervlochten raakte met de totstandkoming van één Duitsland vanaf november 1989.⁷⁰ De opvattingen in de verschillende lidstaten van de Europese Gemeenschappen (EG) begonnen vanaf het Commissievoorzitterschap van Delors in 1985 echter al te verschuiven. Waar de Franse minister van Financiën, Edouard Balladur, al aan het begin van 1988 het idee van een monetaire unie geopperd had, waren de Duitse standpunten ook aan verandering onderhevig: het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken ging zich voor vergaande monetaire samenwerking uitspreken, hoewel dit tegen de lijn van haar ministerie van Financiën in ging. Szász stelde dat hij dergelijke ontwikkelingen ter sprake bracht bij de directielunches van de DNB en dit ook opnam met zijn ‘vaste gesprekspartner in Den Haag’, TG Maas.⁸² Precies zulk informeel contact zal illustrerend blijken voor de manier waarop de Nederlandse standpuntbepaling inzake de EMU vorm kreeg.

Begin 1990 kondigden de regeringsleiders van de EG-landen twee

⁶⁹ Piet Dankert, ‘Toen ik opstond, had ik het onwezenlijke gevoel dat het fout zou gaan’ in: Peter Rehwinkel & Jan Nekkers eds., *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok* (Amsterdam, 1994) 153. ⁸⁰ Interview met Cees Maas, ‘Er is geen eurocrisis, er is een crisis van de eurolanden’ in: Roel Janssen, *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht* (Amsterdam, 2012) 105.

⁷⁰ Interview met André Szász, ‘Kleine geschiedenis van de monetaire unie’ in: Janssen, *De euro*, 145. ⁸² Ibid., 142-43.

intergouvernementele conferenties (IGC's) aan, een voor de totstandkoming van de EMU en een voor het creëren van een Europese Politieke Unie (EPU).⁷¹ De IGC's liepen vanaf de aankondiging tot de top in Maastricht op 9, 10 en 11 december 1991. Wanneer gekeken wordt

naar de IGC-EMU als een knooppuntketen, kunnen verschillende knooppunten onderscheiden worden. Om uiteindelijk tot een akkoord te komen op 11 december 1991 tijdens de Europese Top van regeringsleiders in Maastricht, werd gedurende 1990 en 1991 op verschillende niveaus onderhandeld. Deze zijn aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 3.3) schematisch weergegeven. Binnen de IGC-EMU bestond allereerst de EMU-werkgroep, waarin ambtenaren van de relevante ministeries van de verschillende lidstaten bijeenkwamen. Ook waren er op hetzelfde niveau de reguliere beleidscomités aangaande economische en monetaire thema's waarin op ambtelijk niveau werd overlegd over de totstandkoming van de EMU, zoals het Comité Economische Politiek en het Monetair Comité. Afhankelijk van het onderwerp namen beleidsmedewerkers van een specifiek ministerie deel. Met name het Monetair Comité was van groot belang in de totstandkoming van de EMU, aangezien daar het grootste deel van de technisch-monetaire onderhandelingen plaatsvonden. Minister van Financiën Wim Kok sprak dan ook geregeld over de stand van zaken in dat comité met TG Maas, die het Monetair Comité voorzات tijdens het Nederlandse EG-voorzitterschap, en met DNB-president Wim Duisenberg, wiens collega Szász ook zitting had in het comité namens Nederland.⁷² Wanneer geen overeenstemming werd bereikt in deze ambtelijke knooppuntenprocessen, ging een onderwerp een niveau hogerop, naar de diplomatieke samenkomsten van de COREPER II, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de verschillende lidstaten bij de EU. Op weer een hoger, politiek niveau was er vervolgens de Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën (Ecofin) en de ministeriële IGC. In deze samenkomsten besloten de ministers van de lidstaten over de onderwerpen van de EMU die op dat moment op tafel lagen. De Ecofin is de reguliere Raad voor actuele economische en financiële zaken, de ministeriële IGC was de samenkomst van dezelfde ministers, maar dan specifiek ten behoeve van de vormgeving van de verdragsteksten aangaande de EMU. Op 9, 10 en 11 december 1991 werd uiteindelijk in een samenkomst van de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden op het hoogste niveau een akkoord gesloten om tot ondertekening van het verdrag over te gaan.⁸⁵

3.2 | Nederlandse structuren

Zo waren er binnen de IGC dus vier verschillende terugkerende knooppunten op Europees niveau. Hierin kan met het onderscheid in ambtelijke, diplomatieke en ministeriële niveaus ook gesproken worden van knooppuntketens. De besluitvorming, die uiteindelijk plaatsvond op ministerieel niveau, werd voorbereid op ambtelijk en diplomatiek niveau. Op eenzelfde wijze was sprake van verschillende processen en knooppuntketens binnen de Nederlands overheid. Deze onderhandelingen waren op verschillende ministeries belegd, afhankelijk van welke IGC het betrof. BZ droeg de verantwoordelijkheid voor de EPU; die gesprekken werden aangestuurd

⁷¹ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 147.

⁷² Interview met Wim Kok, 'Als de euro instort, loopt Europa onherstelbare schade op' in: Janssen, *De euro*, 79.

⁸⁵ Nationaal Archief Den Haag, 2.08.49 Inventaris van het archief van het Ministerie van Financiën: Generale Thesaurie: Directie Binnlands Geldwezen, (1889) 1954-1995, inv.nr. 577, depot 502C 77/05.1 – t/m 77/05.7. ⁸⁶ Interview met Maas in: Janssen, *De euro*, 107 & 175-176.

door de staatssecretaris van Europese Zaken Piet Dankert. Wat betreft de EMU-onderhandelingen lag het initiatief bij Financiën en DNB.⁸⁶ De besluitvorming vond uiteindelijk plaats op ministerieel niveau. Dit was de verantwoordelijkheid van de Raad Europese Zaken (REZ), de onderraad van de ministerraad waarin de betrokken ministers de Nederlandse standpuntbepaling in de ministerraad voorbereidden. Alvorens onderwerpen in de

REZ besproken werden, werd eerst nog getracht overeenstemming te bereiken in de Coördinatie Commissie (CoCo), het ambtelijk voorportaal waarin beleidsmedewerkers van verschillende departementen en de Permanente Vertegenwoordiging (PV) in Brussel zitting hadden. De onderwerpen waarover binnen de CoCo geen overeenkomst bereikt kon worden, werden vervolgens besproken in de REZ.

In de aanloop naar het verdrag van Maastricht bleek de Maasgroep echter een van de belangrijkste overleggen op Nederlands niveau. Dit was de naam die het directeurengeneraaloverleg had gekregen en bestond uit topambtenaren van het ministerie van Financiën, EZ, BZ en de Nederlandse PV in Brussel en stond onder leiding van Maas (vandaar de naam ‘Maasgroep’). Deze groep kwam in 1990 en 1991 veelvuldig bijeen om de Nederlandse posities door te spreken ten aanzien van de belangrijkste onderwerpen in de verdragsteksten die op dat moment voorlagen. Binnen de Maasgroep diende ook al zoveel mogelijk interdepartementale overeenstemming bereikt te zijn, zodat het Nederlandse standpunt op ambtelijk niveau als coherent aan de REZ gepresenteerd kon worden. Het fungeerde dus naast de CoCo als een tweede voorportaal, maar dan op informele wijze. De groep won aan belang ten tijde van het verdragsproces vanwege de noodzaak om snel te kunnen schakelen, aangezien relevante actoren elkaar via deze route snel op directeureniveau en in een netwerksetting konden bereiken. Naast dat het voorzitterschap was belegd op Financiën, werden ook veel van de discussiestukken opgesteld door de afdeling Internationale Monetaire Zaken (IMZ) dat viel onder de directie van de TG. Het initiatief in de nationale voorbereiding van de IGC-EMU bestond dus ook expliciet met betrekking tot de interdepartementale afstemming. Dat maakte dat Financiën zich een belangrijke rol toe-eigende in het bepalen van de agenda en zodoende ook de discussie kon sturen op basis van haar controle van de informatievoorziening. Op deze manier konden Maas en de medewerkers op IMZ hun politiek kapitaal al in een vroeg stadium mobiliseren en zich positioneren als een actor van betekenis.⁷³

De invloed van dit overleg moet niet onderschat worden. Binnen de Maasgroep werd in eerste instantie een lijst met punten opgesteld waarmee de Nederlandse delegatie de onderhandelingen in Brussel in zou moeten gaan. Gedurende de onderhandelingen werden deze bijgeschaafd. Toen dit lijstje voor het eerst werd voorgelegd aan het kabinet, bleek dat geen enkele minister tot dan toe door had hoe snel de EMU gevormd zou gaan worden en wat de implicaties daarvan zouden zijn. Szász, die namens DNB samen met Wim Duisenberg aanwezig was bij die ministerraad, vertelde dat premier Ruud Lubbers vroeg: *“Beseffen de autoriteiten, en ik bedoel de politieke autoriteiten, beseffen zij wel waar ze mee bezig zijn?”*⁷⁴ Minister van

⁷³ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

⁷⁴ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 150. ⁸⁹
Ibid., 151.

Economische Zaken Koos Andriessen had vervolgens gereageerd met: “*Ze hebben geen idee! Geen idee!*”⁸⁹ Kok was de enige die wel door had hoe snel er werd gehandeld door de ECBdirecteuren, de economische en de financiële ministers waar Lubbers op doelde. Szász beschreef ook hoe hij dat in de ministerraad etaleerde door zich niet door Lubbers uit het veld te laten slaan wanneer deze hem probeerde te interrumpen. Dit voorbeeld toont in de eerste plaats de strategische waarde van de Maasgroep. Deze groep had op basis van haar toegang tot

informatie en coalitienetwerk veel kapitaal tot haar beschikking in de standpuntbepaling van Nederland. In het verlengde daarvan toont dit ook de sterke positie van de minister van Financiën. Doordat de voorbereidingen voor de unie getroffen werden onder het voorzitterschap van zijn TG, kon ook hij in het knooppunt van de ministerraad de informatievoorziening controleren en invloed uitoefenen op de ministeriële onderhandelingen.

Op eenzelfde manier was ook Lubbers in staat om in aanloop naar de Europese Top in Maastricht in december 1991 zijn stempel te drukken op de onderhandelingen in Maastricht zelf. Lubbers beschreef hoe hij een lijst van 50 verschillende standpunten opstelde waarover de lidstaten het oneens waren. Vervolgens heeft hij met zijn meest naaste medewerkers eerst de 35 minder zwaarwegende punten af gewerkt, waarna er nog vijftien punten overbleven. De onderwerpen die slechts golden voor een land, besloot hij toen middels bilateraal contact te bespreken. Zo kon hij in een vertrouwenscontext alternatieven dusdanig presenteren dat ze de voor hem gewenst richting ondersteunden. Hij maakte hierbij ook gebruik van actor linkage door te stellen dat sommigen standpunten simpelweg niet konden veranderen omdat te veel actoren deze al onderschreven en de onderhandelingen niet opnieuw opengebroken konden worden. Uiteindelijk hield hij een lijst van vijf onderwerpen over. Zo kon Lubbers als voorzitter de agenda tijdens de top sterk beïnvloeden.⁷⁵

Naast de eerdergenoemde Maasgroep was de EMU-Adviesraad een ander belangrijk knooppunt op nationaal niveau, waarin experts uit het bankenwezen en bedrijfsleven en hoge ambtenaren samenkwamen om advies uit te brengen aan de minister van Financiën over het Nederlandse standpunt ten aanzien van de EMU. Zo hadden bijvoorbeeld Aarnout Loudon, voorzitter van de Raad van Bestuur van Akzo, en Herman Wijffels, voorzitter van de hoofddirectie van Rabobank, zitting in de raad. Deze raad kan daarmee getypeerd worden als een issue network. Maas was eveneens voorzitter van deze adviesraad en de vicevoorzitter was Szász. Ook Pieter Stek, directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen op het ministerie van Financiën, maakte als secretaris onderdeel uit van de raad. Zodoende hadden Financiën en DNB via deze adviesgroep dus toegang tot een extra knooppunt in de totstandkoming van het Nederlandse regeringsbeleid wat betreft de EMU. BZ, EZ en de PV waren niet vertegenwoordigd in deze adviesraad. Financiën en DNB konden in de formulering van de stand van zaken sturen in de probleemdefinitie richting de raad. Zo brachten ze bijvoorbeeld met name verslag uit van de hete hangerijzers van hun werkgevers, te denken valt aan de poging om te voorkomen dat er een startdatum zou worden vastgelegd in het verdrag. Hier ga ik in een later hoofdstuk nog dieper op in, maar goed om te weten in dit verband is bovendien dat de

⁷⁵ Interview met Ruud Lubbers, ‘Het casinokapitalisme is de oorzaak van de crisis’ in: Janssen, *De euro*, 52-53.

⁹¹ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

leden van de adviesraad Maas ook met enige regelmaat verzochten om expliciet focus aan te brengen in hun advisering en met concrete vragen te komen. Zodoende konden Maas, Stek en Szász zich verzekeren van expertmacht op de onderwerpen die voor hen belangrijk waren. In dat licht is het dan ook niet verwonderlijk dat Maas pleitte voor het in stand houden van de adviesgroep, ook na het sluiten van het verdrag in Maastricht.⁹¹

3.3 | Schrijvend sturen

Het voorzitterschap van belangrijke overleggen, het opstellen van voorbereidende notities en de toegang tot extra knooppunten waren belangrijke manieren om op nationaal niveau invloed uit te kunnen oefenen op de Nederlandse standpuntbepaling. Een andere veelgebruikte manier om de onderhandelingen op internationaal niveau te sturen, was door concept-verdragsteksten in te dienen ter bespreking in de verschillende groepen waarin de besluitvorming werd voorbereid. De discussies in de verschillende raden spitsten zich vaak toe op de specifieke bewoordingen in dergelijke teksten, wat maakte dat de opsteller van deze teksten een groot aandeel had in het onderwerp van de discussies. Deze manier van sturen in de probleemdefinitie kan beschouwd worden als zowel een manier van agenda setting als het controleren van de informatievoorziening. Toen Nederland als voorzitter van de EG aantrad halverwege 1991, lag er een conceptvoorstel voor het verdrag in Maastricht op tafel dat was opgesteld door Luxemburg. Als voorganger van Nederland als voorzittende lidstaat had Luxemburg een nonpaper opgesteld met een driepijlerstructuur voor de vormgeving van de nieuw te vormen EU. Hierin zou de EMU als vervolg van de interne markt de eerste pijler vormen, het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid de tweede pijler en het juridische en binnenlandsbeleid de derde pijler. TG Maas stelde echter dat op Financiën grote onenigheid heerste over deze non-paper. Vier dagen na de start van het Nederlandse voorzitterschap schreef IMZ in haar stand van zaken ten behoeve van de Maasgroep bovendien dat geen enkele lidstaat zich gebonden voelde aan de non-paper en dat Nederland het *“elegant van tafel zal schuiven.”*⁷⁶ In zijn woorden heeft Maas daarom samen met plaatsvervangend afdelingshoofd IMZ Bernard ter Haar het verdrag opnieuw *“in een half jaar, vanaf scratch geschreven.”*⁷⁷

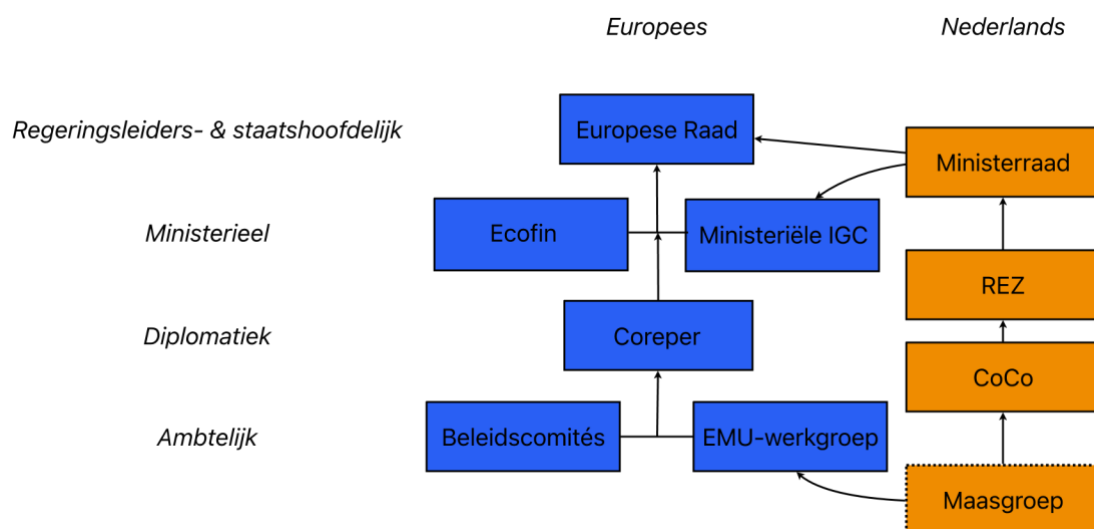
Hoewel zo'n uitspraak achteraf in een egodocument niet te letterlijk genomen moet worden, blijkt wel de sturende werking die uitging van het opstellen van conceptverdragsteksten. Op BZ was men zich hier ook van bewust. Zo stuurde staatssecretaris Dankert op 26 augustus 1991 een reeks tekstvoorstellen aan Kok ter aanpassing van een aantal institutionele aspecten in de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Dit vergaande initiatief op een beleidsterrein waar dat initiatief in principe bij Financiën lag, motiveerde hij door expliciet te wijzen op het belang van conceptteksten. Dankert stelde dat slechts aan de hand van concrete verdragsteksten institutionele en juridische problemen konden worden geïdentificeerd en opgelost. Concreet betekende dit vooral dat hij door conceptteksten mee te sturen niet alleen problemen in de Nederlandse stellingname kon identificeren richting Financiën, maar ook gelijk een oplossingsrichting kon aandragen om het standpunt van BZ naar voren te brengen. Dit

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Interview met Maas in: Janssen, *De euro*, 107.

probeerde hij in de teksten van augustus 1991 onder andere door een sterkere rol voor het Europees Parlement te bepleiten. Dankert gebruikte het opstellen van conceptteksten dus als een overtuigingsstrategie: op basis van een consistentie redenering trachtte hij één en dezelfde sterke rol voor het Parlement in het gehele verdrag te bepleiten in besluitvorming aangaande de EMU.

Ook Kok en Van den Broek onderschreven het belang van beleidsvoorstellen in de vorm van concrete teksten. Zij stelden zelfs dat de top in Maastricht qua inhoud niet meer echt belangrijk was wat betreft de EMU. Zo zat Kok samen met zijn medewerkers uren te wachten in een apart zaaltje. Alleen de discussies over de vorm van de uiteindelijke politieke unie het Sociale Handvest gingen door tot het allerlaatste moment. De EMU was in Maastricht al zo goed als uit onderhandeld in de voorafgaande maanden in technische overleggen met ambtenaren en medewerkers van centrale banken en in ministeriële bijeenkomsten.⁷⁸ Lidstaten probeerden volgens Van den Broek hun wensen altijd op tal van verschillende niveaus in de teksten te fietsen, al vroeg tijdens de ambtelijke overleggen, maar soms ook nog tijdens een overleg tussen de regeringsleiders en staatshoofden. Hieruit blijkt de gelaagdheid van de besluitvorming in de praktijk: in wezen vormt elke nieuwe ambtelijke, politieke, nationale en Europese niveau een nieuwe mogelijkheid voor het eigen beleidsstandpunt.⁷⁹ Multilevel governance vanuit een BPM-perspectief betekent in dit verband dus vooral een vermenigvuldiging van de politieke belangenstrijd om beleid en de uitspreiding daarvan over verschillende niveaus. Op die verschillende niveaus moeten beleidsactoren zich ook steeds weer opnieuw ten opzichte van elkaar positioneren. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op die specifieke actoren en de dynamiek van hun betrekkingen.



⁷⁸ Interview met Kok in: Janssen, *De euro*, 85-86.

⁷⁹ Interview met Hans van den Broek, 'De Zwarte Maandag van de Nederlandse diplomatie' in: Janssen, *De euro*, 184-85.

De pijlen geven de rapportagerichting aan.

Blauw: Europees

Oranje: Nederlands

Stippellijn: informeel overleg

4. Hoofdrolspelers en hun onderlinge verhoudingen

“Als ik erop terugkijk: Buitenlandse Zaken heeft op het Verdrag van Maastricht heel weinig invloed gehad. Dat leidde natuurlijk wel tot enige frustratie.”⁸⁰ – Cees Maas, thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën

Het Nederlandse buitenlands beleid wordt van oudsher gevormd op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat geldt ook voor het Europese beleid, maar hier geldt dat de vakministeries op hun eigen beleidsterrein ook altijd extra sterk betrokken zijn. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van deze verschillende actoren. Er wordt ingezoomd op relevante afdelingen binnen Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, DNB, Financiën en de Permanente Vertegenwoordiging. Ook worden belangrijke individuen specifiek uitgelicht, zoals de directeur-generaal Europese Samenwerking (DGES), de directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB), DNB-directielid Szász, thesaurier-generaal Maas en de Nederlandse ambassadeur in Brussel. Specifiek hun onderlinge betrekkingen en hoe deze van invloed waren op de totstandkoming van de EMU, staan centraal.

4.1 | De rol van BZ

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de totstandkoming van het Nederlandse standpunt ten behoeve van de IGC-EMU op ambtelijk niveau met name een samenwerking was tussen Financiën, DNB, EZ, BZ en de PV binnen de Maasgroep. Volgens Maas koos Permanent Vertegenwoordiger in Brussel Peter Nieman hierbij vaak voor de lijn van Financiën.⁸¹ Hij nam echter deel aan de onderhandelingen namens BZ. Dat schuurde nog wel eens. Dit ging al terug op de onderhandelingen voor de eerdergenoemde Luxemburgse non-paper. Nieman had zich volgens Van den Broek niet voldoende ingezet voor de Nederlandse visie in die onderhandelingen.⁸² Uit de non-paper kwam een pijlerstructuur voor de EU rollen die sterk intergouvernementeel van aard was, wat inging tegen de ideeën die heersten op BZ. Nieman stelde echter dat een EPU niet haalbaar was gegeven de Brusselse verhoudingen, maar Van den Broek zag dit als een typische redenering voor een diplomaat die geneigd is te denken in nationale posities. In Den Haag besloot men daarom zelf temperatuur op te nemen. Dankert stoorde zich aan Nieman's eigengereide gedrag.⁸³ Door coalitiematig te schakelen met andere

⁸⁰ Interview met Maas, in: Janssen, *De euro*, 108.

⁸¹ *Ibid.*, 108.

⁸² Interview met Van den Broek, in: Janssen, *De euro*, 171-72.

⁸³ Dankert, *Toen ik opstond*, 148.

hoofdsteden, was het idee om zelf tot een conclusie komen en niet te varen op de kennis van de PV. Onder leiding van Dankert werd daarom contact opgenomen met de verschillende hoofdsteden en een ronde gemaakt. Daaruit werd opgemaakt dat onder acht van de twaalf lidstaten wel steun was voor een duidelijker communautair gekleurd plan. De EMU-adviesraad gaf in juli bovendien bijval door te adviseren om tot aan Maastricht een communautaire unie te bepleiten en als dat zou mislukken terug te vallen op een intergouvernementeel verbond. Gesteund door deze expertmacht zette Dankert daarom zijn plannen voor een EPU door.⁸⁴

Eind september waarschuwde Nieman Van den Broek echter opnieuw. Laatstgenoemde was toen op de Algemene Vergadering van de VN in New York. Nieman stelde dat er onoverkomelijk verzet was voor het plan. Toch koos het departement in Den Haag voor het doorzetten van de ideeën voor een EPU. Op deze genoemde momenten na was er over het algemeen weinig contact tussen Nieman en Van den Broek geweest. Deze slechte relatie tussen het moederdepartement en de PV leidde zo tot het Nederlandse falen van Zwarte Maandag. De haperende coalitiesamenwerking tussen deze twee onderdelen van BZ ondermijnde bovendien de beleidsbeïnvloeding van dit departement in de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de EMU. Dit vormt immers een plausibele verklaring voor het incorrecte beeld dat Van den Broek naderhand schetste over de rol van zijn departement in de vorming van de EMU.⁸⁵ Hij stelde dat de onderhandelingen voor de verschillende IGC's als puur gescheiden processen werden behandeld. Dat wil zeggen, op zijn ministerie waren ze volgens hem niet bezig met de EMU-onderhandelingen. De benodigde economische afspraken voor een monetaire unie die het onderwerp van de IGC-EMU vormden, waren iets heel anders dan de EPU-vraagstukken over buitenlands beleid. Dat beeld is echter in strijd met de betrokkenheid van BZ in de vorm van de pogingen om het Europees Parlement een grotere rol toe te dichten middels zelf opgestelde conceptteksten.

Daarbij komt dat Dankert en Kok elkaar met enige regelmaat spraken in de aanloop naar de top in Maastricht. Zeker toen na Zwarte Maandag overgegaan werd op de in de Luxemburgse non-paper voorgestelde pijlerstructuur, waar binnen BZ van begin af aan veel weerstand tegen had bestaan, heeft het departement nog meermaals gepoogd enkele communautaire institutionele bepalingen toe te voegen aan de EMU-teksten.⁸⁶ Niet alleen aangaande de rol van het Europees Parlement, maar ook algemener wilde BZ een sterkere positie voor de gemeenschapsinstellingen in de verdragsteksten dan Financiën. Hiertoe waren ze bereid ver te gaan. Zo beschreef Maas zelfs dat Dankert op een gegeven moment voorstelde om de monetaire unie als onderdeel in te bouwen in het EPU-verdrag.⁸⁷ In het verlengde daarvan verzocht hij het ambtenarenapparaat van Financiën aan te sluiten bij de coördinatie van BZ. Op die manier zou de verhouding tussen BZ en Financiën meer opschuiven van onderhandelingstransacties naar eenrichtingstransacties. Dankert vond namelijk dat *“Maas gewoon bezig was zijn eigen winkel*

⁸⁴ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

⁸⁵ Interview met Van den Broek, in: Janssen, *De euro*, 175-76.

⁸⁶ *Ibid.*, 180-81.

⁸⁷ Interview met Maas, in: Janssen, *De euro*, 107. ¹⁰⁴
Dankert, *Toen ik opstond*, 147.

*te creëren.*¹⁰⁴ Financiën wilde dit echter niet. Om dit resultaat af te dwingen besloot Maas het idee voor te leggen aan de delegaties van de andere lidstaten, waar bleek dat Frankrijk en Duitsland mordicus tegen waren. Gesteund door het beeld van de situatie dat hij deelde met de Duitse en Franse afgevaardigden kon hij BZ nu gemakkelijker nee verkopen door zich te beroepen op internationale referentiemacht. Zo wist hij een strategische positie voor Financiën te behouden.

Terugkerend naar Van den Broeks misinterpretatie kan ook nog gewezen worden op een andere oorzaak. BZ werd vaker gepasseerd in haar opvattingen over de rol voor de gemeenschapsinstellingen en het Europees Parlement in bijzonder. Zo was er tijdens het DG-

overleg van 15 mei 1991 geen afgevaardigde van BZ aanwezig toen het ging over de betrokkenheid van het Parlement bij executieve Raadsbesluiten en excessieve tekorten.⁸⁸ Secretaris-generaal (SG) van EZ Ad Geelhoed wees expliciet de positie van BZ af om het Europees Parlement vergaande wetgevende bevoegdheden toe te kennen inzake de EMU. De betrokkenheid van het Parlement als medewetgevend orgaan diende versterkt te worden, maar dit moest niet ten koste gaan van de werkbaarheid van het besluitvormingssysteem, zo was Geelhoeds gedachte. Financiën was het hiermee eens. Specifiek het voorstel van BZ om het Parlement het verwerpingsrecht toe te kennen inzake instrumenten van economische beleidscoördinatie vond EZ moeilijk te verdedigen. Dit verdedigde Geelhoed op basis van actor linkage: de meeste andere lidstaten wilden überhaupt geen rol voor het Parlement. Besloten werd vervolgens om de op dat moment voorliggende nota als beleidsstandpunt naar de REZ te verzenden. Zo prevaleerde de gedachtegang van EZ boven die van BZ en werd het departement van Dankert en Van den Broek buitenspel gezet.

Dit is echter frappant gezien Van den Broeks opvattingen over de samenhang tussen economisch-monetaire Europese samenwerking en politieke integratie.⁸⁹ Hij stelde dat het uitgangspunt van BZ was dat de economische en monetaire integratie ervoor zorgde dat ook op andere terreinen nauwer samengewerkt moest worden. Zelf was hij ook overtuigd dat meer politieke samenwerking noodzakelijk was wanneer werd overgegaan op de EMU, in lijn met de Duitse opvattingen – met name zoals die leefden bij de Bundesbank. Een dergelijke lezing werd gedeeld door Lubbers en Maas. Desondanks kon Van den Broek die zowel internationaal als nationaal breed gedeelde kijk op de situatie niet omzetten in invloed op het Nederlandse standpunt in de vorm van verdergaande supranationalisering aangaande de rol van gemeenschapsinstellingen. Dit kan verklaard worden doordat zijn aandacht in 1991 met name uitging naar de situatie in Joegoslavië. De ontwikkelingen in de Balkancrisis aldaar vielen samen met de Europese verdragsonderhandelingen en Van den Broek was vooral hiermee bezig. Bovendien was zijn verhouding met Dankert zeker in het begin niet goed. Dankert vond dat Van den Broek te Atlantisch georiënteerd was.¹⁰⁷ Dit zorgde er des te meer voor dat de tijd en middelen die op BZ beschikbaar waren voor het EMU-proces niet zodanig besteed werden dat het departement een strategische actor van betekenis kon worden. Dat zag Dankert zelf ook:

⁸⁸ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

⁸⁹ Interview met Van den Broek, in: Janssen, *De euro*, 169-70 & 174-75.

¹⁰⁷ Dankert, *Toen ik opstond*, 143. ¹⁰⁸ Ibid., 147.

“de afzonderlijke ministeries legden een bijzonder groot gewicht in de schaal. Dat is echt een probleem van onze overlegcultuur.”¹⁰⁸

4.2 | De Nederlandse delegatie

Geschilpunten in de totstandkoming van beleid waren niet aan alleen aan de orde tussen BZ enerzijds en de overige actoren anderzijds. Een veelvuldig betwist onderwerp was de toegang tot de Europese knooppunten. Een stoel aan de tafel als onderdeel van de Nederlandse delegatie betekende namelijk meer toegang tot een netwerk waarin de besluitvorming werd voorbereid. Door bewust in en uit te sluiten kon een ministerie haar eigen gemakkelijker tot Nederlands standpunt maken. De brief van Maas van 11 januari 1991 aan de DGBEB van het ministerie

van Economische Zaken Frans Engering vormt wat dit betreft een goed voorbeeld. Maas liet Engering weten dat hij de Nederlandse delegatie voor de IGC-EMU klein wil houden qua omvang. Dat betekende dat hij voor EZ geen plaats kon garanderen in de Nederlandse delegatie. Zo paste hij *drawing the circle* toe als beleidsstrategie. In de kantlijn van de brief schreef een medewerker van EZ er echter bij dat diens ministerie ten minste de IGC diende bij te wonen waar het de economische aangelegenheden van de EMU betrof. De toegang tot de onderhandelingen bepaalde immers de mate waarin het ministerie input kon leveren op het Nederlandse standpunt. Als onderdeel van dat netwerk kon informatie verkregen worden en was het mogelijk om coalities te vormen. Zo zou het mogelijk worden om een actor van betekenis te zijn, niet alleen op Europees niveau, maar ook in het nationale overleg in de Maasgroep.⁹⁰

Directeur Europa op het ministerie van EZ, Edmund Wellenstein, wilde dan ook werk maken van de verdeling van de stoelen in de ambtelijke onderhandelingsgroep. Op basis van het voorliggende voorstel zouden structureel twee van de onderhandelingsstoelen door BZ en de PV bij de Europese Gemeenschappen bezet worden, waardoor een stoel voor EZ dan wel DNB niet gegarandeerd was. BZ en de PV dienden de dwarsverbanden met de EPU-onderhandelingen te bewaken, zo was de redenering. Wellenstein pleitte in een brief aan zijn DGBEB echter voor een vaste plek naast Financiën voor DNB bij monetaire zaken en voor EZ waar het economische onderwerpen betrof. Hij vond dat de EMU bij uitstek een onderwerp was waar deze drie actoren de handen in een dienden te slaan. Het karakter en het tempo van de onderhandelingen maakten dat voortdurend economische en monetaire stellingen en posities geëvalueerd dienden te worden. Hij merkte ook op dat de invalshoek van EZ en Financiën wel eens verschilde en dat Financiën geneigd was eigengereid op te treden. Op deze manier wilde hij dus een coalitie vormen met twee andere relevante actoren om controle te krijgen tot hun informatievoorziening en hun toezeggingen te kunnen monitoren. Hiervoor gebruikte hij een overtuigingswijze op basis van consistentie, door een beroep te doen op de logica dat EZ betrokken moest worden bij economische thema's. Zijn voorstel wilde hij kort sluiten met DGES Ronald van Beuge, maar mocht dit ambtelijk niet lukken, dan was hij ook bereid dit middels ministerieel besluit te laten regelen. Die bereidheid toont het belang van de toegang tot dit onderhandelingsknooppunt voor EZ.¹¹⁰

⁹⁰ Nationaal Archief Den Haag, 2.06.107 Inventaris van het archief van het Ministerie van Economische Zaken: Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, 1945-1995, inv. Nr. 5374, depot 706A 31/09.1 – 31/09.8. ¹¹⁰ Ibid.

4.3 | Toegang tot Europese beleidscomités

Een ander belangrijk knooppuntencircuit werd gevormd door de reguliere gemeenschapscomités. Voor DGBEB Engering was het van belang dat ook deze meegenomen werden in de voorbereiding van de werkzaamheden van de EMU. Via het Comité Economische Politiek had EZ immers toegang tot de Europese onderhandelingen op ambtelijk niveau. Dat maakte dat de positie van EZ ten opzichte van Financiën versterkt werd, aangezien EZ zo minder afhankelijk was van Financiën en ook zelf internationale coalities kon mobiliseren als dat nodig was. Maas was het eens met het betrekken van de gemeenschapscomités in de

voorbereiding in de besluitvorming.⁹¹ Ook voor Financiën bood dit uitkomst. In Brussel namen de ambtenaren van BZ en Financiën immers gezamenlijk deel aan de onderhandelingen op ambtelijk niveau in het kader van de IGC-EMU. Maas was echter vanwege het Nederlandse voorzitterschap van de EG ook voorzitter van het permanente Monetair Comité. Dit was het comité waarin de topambtenaren van Financiën en de nationale centrale banken van de verschillende lidstaten zitting hadden. Maas vertelde naderhand dat zodra Financiën en BZ het op nationaal niveau niet eens konden worden in de EMU-onderhandelingen, hij het onderwerp in kwestie als een complexe monetair-technische zaak bestempelde.⁹² Daarmee zorgde hij ervoor dat het eerst besproken werd in het Monetair Comité, waarin hij Nederland vertegenwoordigde samen met Szász. Daar konden zij de kwestie dan samen namens Nederland uitonderhandelen met de overige lidstaten. De uitkomst werd vervolgens als compromis aan BZ gepresenteerd volgens het idee van actor linkage: Financiën en DNB stelden dat verandering van de uitkomsten niet mogelijk was gezien de standpunten van de overige lidstaten. Zo omzeilde Maas BZ door gebruik te maken van een ander knooppunt en een voor Financiën nadelige besluitvormingsstructuur te passeren. De toegang tot dat knooppunt maakte dat Financiën over een relevanter netwerk beschikte dan BZ, waardoor Financiën de uitkomst middels een eenrichtingstransactie aan BZ kon opleggen op nationaal niveau.

De status van de gemeenschapscomités an sich vormde echter ook onderwerp van onenigheid. Zo wilde het ministerie van Financiën het Monetair Comité op verschillende plaatsen opnemen in het verdrag, onder andere waar het toekomstige verdragswijzigingen betrof en in de multilaterale toezichtprocedure. Op die manier zou het verdragsrechtelijk haar rol in de voorbereiding van de besluitvorming vastleggen. Dit was het onderhandelingsteam van EZ echter een doorn in het oog. EZ wilde juist expliciet niet dat het Monetair Comité genoemd zou worden in het op concept-artikel betreffende het multilaterale toezicht op nationaal gevoerd economisch beleid zolang niet ook het Comité Economische Politiek werd genoemd. Op EZ wilde men niet dat Financiën wel, maar zij geen toegang zou hebben tot de besluitvorming via de Europese comités. In het licht van Maas' manoeuvres in het Monetair Comité kan deze twist eveneens begrepen worden als een competentiestrijd tussen Financiën en EZ aangaande de beïnvloeding van het Nederlandse regeringsstandpunt.⁹³

⁹¹ Ibid.

⁹² Interview met Maas, in: Janssen, *De euro*, 107-108.

⁹³ NL-HaNA, EZ/Buitenlandse Economische Betrekkingen, 2.06.107, inv.nr. 5374.

Een soortgelijke situatie deed zich voor wat betreft conceptartikel 73F over de rol van het Monetair Comité ten aanzien van het kapitaalverkeer. In aanloop naar een gesprek tussen Kok en Dankert op 2 oktober 1991, werd door de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) op Financiën een artikelsgewijs overzicht van de geschilpunten met BZ gepresenteerd aan de minister. Op basis van consistentie moest het Nederlandse standpunt zodoende vorm gegeven worden vanuit het perspectief van Financiën. Zij pleitte ten behoeve van kapitaalliberalisatie voor een examinerende rol voor het Monetair Comité in het opsporen van indirecte restricties in het kapitaalverkeer. BZ wilde echter minder ver gaan en slechts een adviserende rol voor het Monetair Comité, omdat zij bang was dat het Monetair Comité anders te veel op de stoel van de Commissie zou gaan zitten. Daarom wilde BZ een algemeen artikel

over de adviserende rol van het Monetair Comité, waar EZ dan weer op tegen was. Het advies van BFB aan Kok luidde echter dat de examinerende functie van het Monetair Comité gehandhaafd diende te worden. Kok volgde dit op en zijn Financiën verzekerde zich hierin dus van een doorslaggevender rol.⁹⁴

Ondanks deze meningsverschillen over de bevoegdheden van het Monetair Comité, bleek er wel overeenstemming in de Maasgroep over de wens om de comitéstructuur te verstevigen.⁹⁵ In de concept-Maasgroepnotitie van 20 augustus 1991, juichte IMZ de naamsverandering toe van het Monetair Comité naar ‘Economisch en Financieel Comité’, gesteund door BZ. Met een dergelijk breder domein dan sec monetair beleid vonden de Nederlandse actoren een middenweg in hun standpunten ten aanzien van dit comité en werd verankering ervan in het verdrag het Nederlands standpunt. De Maasgroep stelde zelfs voor om verder te gaan in de bevoegdheden dan de andere lidstaten. Zo wilde zij een verplichting vastleggen om het nieuwe Economisch en Financieel Comité te raadplegen in de besluitvorming inzake extern monetair beleid, statutenwijziging van de Europese Centrale Bank, de overgang naar de tweede fase van de EMU en toekomstige verdragwijzigingen aangaande de EMU.

Duidelijk wordt dus dat de ministeries het in specifieke gevallen niet altijd onderling eens waren over de opname van de verschillende comités in de verdragsteksten, maar dat zij deze werkwijze in het algemeen omarmden. Hieruit blijkt een bewustwording van het belang zelfstandig te kunnen opereren in Europees verband. Zoals Maas aangaf, kon via de comités onafhankelijk van andere nationale actoren geopereerd worden. De waarde die wordt gehecht aan deze manier van werken moet dan ook begrepen worden vanuit de wens om de eigen invloed in de Nederlandse standpuntbepaling te verstevigen; zowel op een directe manier op Europees niveau middels de toegang tot een extra knooppunt en daarmee de mogelijkheid om nadelige besluitvormingsstructuren te passeren, als op een indirecte manier op nationaal niveau met de versteviging van de informatiepositie ten opzichte van andere nationale beleidsactoren. Deelname aan een Europees comité brengt een voordeel met zich mee in termen van coalitie en informatie.

⁹⁴ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

⁹⁵ Ibid.

Zeker na Zwarte Maandag werd de toegang tot Europese kanalen nog belangrijker in de Nederlandse aanpak van het EMU-proces. Hoewel de frustratie van dat debacle op BZ het sterkst voelbaar was – Dankert werd naar eigen zeggen zelfs “*min of meer onder curatele gesteld en Nieman ging een grotere rol spelen*”⁹⁶ – zag het hele kabinet dit als een nederlaag. Voor Kok deed dit de vraag rijzen wat de impact zou zijn op de EMU. Als reactie ging zijn ministerie van Financiën de technische afstemming met de hoofdrolspelers op ambtelijk niveau intensiveren bij elke nieuwe stap in de verdragsvoorbereiding. Dat maakte dat toegang tot de standpunten van de overige lidstaten nog bepalender werd vanaf oktober 1991.⁹⁷ Inhoudelijk lagen die standpunten soms ver uit elkaar en vroeg dit het nodige van het Nederlandse

voorzitterschap om voor compromissen te zorgen. In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op die verschillende beleidsideeën en hoe de Nederlandse departementen hier op in speelden.

⁹⁶ Dankert, *Toen ik opstond*, 152.

⁹⁷ Interview met Maas, in: Janssen, *De euro*, 74-75.

5. Strijd om beleid

“Je moet afspraken maken om een geloofwaardig stelsel te hebben, maar afspraken zijn ongeloofwaardig, omdat ze, zoals is gebleken, niet worden nageleefd.”⁹⁸ – André Szász, directielid van de De Nederlandsche Bank

In dit hoofdstuk staat de derde analysecategorie in het onderzoek naar informal governance centraal: ideeën. Er worden drie thema's uitgelicht die een cruciale rol speelden in de standpuntbepaling van Nederland in de Brusselse onderhandelingen aangaande de EMU. Eerst wordt het verschil in opvattingen tussen Financiën en Economische Zaken aangaande het multilateraal toezicht op economisch beleid behandeld. Vervolgens wordt ingezoomd op de criteria die werden gesteld aan het in gang zetten van de excessieve tekortenprocedure. Tot slot komt het debat over de datum voor de overgang naar de laatste fase van de EMU aan de orde.

5.1 | Multilateraal toezicht

In het begin van 1991 kwam de inrichting van het toezicht dat de Raad van Ministers op Europees niveau kon uitoefenen op nationaal economisch beleid ter sprake binnen de Maasgroep.⁹⁹ Financiën kwam met een verdragsvoorstel om het multilaterale toezicht op te splitsen in twee procedures, een voor het macro-economisch beleid en een aangaande de nationale begrotingspolitiek. Dit idee stuitte de directie Algemene Economische Politiek (AEP) op Economische Zaken echter tegen de borst. Financiën zou zo te veel handvatten geven aan de Raad om dwingend in te kunnen grijpen op nationaal economisch beleid. Het begrotingstekort moest het primaire aangrijpingspunt zijn voor multilateraal toezicht op communautair niveau. Alleen ten aanzien daarvan dienden dwingende voorschriften gedaan te kunnen worden door de Commissie en de Raad onder dreiging van sancties, op niet-budgettair terrein moest dit niet mogelijk zijn. Bovendien zouden daarvoor eerst aanbevelingen gedaan moeten worden aan lidstaten hoe hun economisch beleid eruit zou moeten komen te zien. Deze mochten expliciet geen dwingend karakter hebben. In overleg met Wellenstein stelde de directie daarom nieuwe verdragsteksten op om de vergelijking van alternatieven aangaande dit onderwerp aan te passen. Zij pleitten voor een en dezelfde in plaats van twee separate procedures. Het multilaterale toezicht op macro-economisch beleid diende een niet-bindende afgeleide te zijn van het bindende toezicht op excessieve begrotingstekorten, zo stelde minister Andriessen.

Bij Buitenlandse Financiële Betrekkingen had men het standpunt van Financiën echter specifiek aangescherpt omdat eerdere formuleringen op dit gebied te zwak werden geacht.¹⁰⁰ Zo wilden zij dat de Europese Commissie een ‘maatregel’ zou kunnen voorstellen aan de Raad op het gebied van macro-economisch toezicht in plaats van slechts een ‘aanbeveling’. Zij wilden met de formulering ‘maatregel’ expliciet de mogelijkheid openen om op communautair niveau bindend te kunnen interveniëren in de nationale autonomie inzake het economisch beleid. Hiervoor droegen zij het argument aan dat er consistentie moest bestaan in de

⁹⁸ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 165.

⁹⁹ NL-HaNA, EZ/Buitenlandse Economische Betrekkingen, 2.06.107, inv.nr. 5374.

¹⁰⁰ NL-HaNA, EZ/Buitenlandse Economische Betrekkingen, 2.06.107, inv.nr. 5374.

economische en monetaire tak van de EMU om een economisch-financiële balans te waarborgen. DNB deelde dit idee. Dit was al zo ten in 1988, toen het Comité-Delors bestaande uit centrale bankiers haar rapport voor de eerste verkenning van een Europese monetaire unie presenteerde. *“Onze vrees was dat (...) er één munt zou komen, terwijl de economische unie zou blijven steken in goede voornemens. Dat speelde vanaf het begin,”* aldus Szász.¹⁰¹ Economisch Zaken pleitte echter tegen een dergelijk economisch-monetair parallelisme. DGBEB Engering stelde zich samen met Buitenlandse Zaken op het standpunt om vast te houden aan de formulering ‘aanbeveling’, omdat daarmee een bindend karakter van multilaterale coördinatie voorkomen zou worden.¹⁰²

Tijdens de eerste Europese ambtelijke onderhandelingen over concrete wijzigingen in het EG-verdrag eind januari 1991 werd duidelijk dat de Europese consensus over dit onderwerp voor het standpunt van Economische en Buitenlandse Zaken sprak. Algemeen werd onderkend door de lidstaten dat er een onderscheid diende te zijn tussen het toezicht op begrotingstekorten en op het gevoerde economische beleid en daarmee ook in de aanbevelingen die op communautair niveau gedaan konden worden. Naar aard en binding diende die minder sterk te zijn met betrekking tot het macro-economische toezicht dan inzake de excessieve tekorten. Economische Zaken wist zich dus verzekerd van een internationale coalitie van gelijkgezinden. Dit deed de verhouding tussen EZ en Financiën meer in het voordeel van de eerstgenoemde uitkomen in het nationale knooppunt van de Maasgroep. BZ en EZ bevonden zich daarmee in een eenrichtingsverhouding ten opzichte van DNB en Financiën in plaats van in een onderhandelingsverhouding. Zodoende konden Wellenstein en directeur AEP W.C. Middelkoop tijdens de Maasgroep in februari hun opvatting als een algemeen Nederlands standpunt doordrukken.¹⁰³ Dit is altijd tegen het zere been van Financiën gebleven. Kok sprak achteraf nog steeds van scheefgroei: monetair centralisme in de vorm van een centrale bank met een monetair beleid en economische decentralisme op het gebied van nationaal begrotingsbeleid. Dit zag hij nog altijd als een zwakte in het verdrag.¹²⁴

5.2 | Criteria voor de vaststelling van excessieve tekorten

Een ander geschilpunt tussen Economische Zaken en Financiën spitste zich toe op het begrotingstoezicht en ging over de identificering van excessieve tekorten. Wellenstein en Middelkoop stelden eveneens in februari 1991 dat de beoordeling van een zo’n tekort huns inziens alleen op een kwalitatieve wijze diende te gebeuren.¹⁰⁴ Financiën had in hun conceptverdragsteksten echter een automatische trigger voorgesteld waarmee op basis van slechts kwantitatieve criteria vastgesteld zou kunnen worden wanneer sprake zou zijn van een begrotingstekort. Zij wezen niet alleen dit principe af, maar ook het idee van Financiën dat de Raad middels bindende besluiten lidstaten in een dergelijk geval sancties zouden kunnen

¹⁰¹ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 142-43.

¹⁰² NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

¹⁰³ NL-HaNA, EZ/Buitenlandse Economische Betrekkingen, 2.06.107, inv.nr. 5374. ¹²⁴

Interview met Kok in: Janssen, *De euro*, 87-89.

¹⁰⁴ NL-HaNA, EZ/Buitenlandse Economische Betrekkingen, 2.06.107, inv.nr. 5374.

opleggen. De aard van die sancties ging veel te ver voor Economische Zaken. Zo wilde Financiën bijvoorbeeld het stemrecht van een lidstaat in de Raad kunnen opschorten of de

betaling van landbouwgaranties of steun voor achtergestelde regio's kunnen inhouden. Voor EZ waren dit fundamentele geschilpunten. Deze diende opgelost te worden in de Maasgroep. Anders zou de constructieve rol van de Nederlandse delegatie in de IGC ondermijnd worden, zo stelden Middelkoop en Wellenstein middels een strategie van issue escalation.

Op 4 april 1991 stonden de overgangscriteria op de agenda in de Maasgroep. Een door IMZ opgestelde notitie diende als uitgangspunt. Bovendien trad Financiën van begin af aan sturend op in het gesprek door een scheiding aan te brengen tussen de besluitvormingsprocedure over excessieve criteria en de overgangscriteria als zodanig.¹⁰⁵ SG Geelhoed van Economische Zaken bracht echter in dat op zijn ministerie twijfel bestond over het zo concreet mogelijk inhoud geven aan de criteria. Volgens hem was vaststelling daarvan gepaster in secundaire wetgeving dan in het verdrag zelf. Zo probeerde hij het besluitforum te veranderen. Het kwantificeren werd op EZ als lastig beschouwd vanwege de dynamische ontwikkelingen die begrotingspolitiek kenmerken. Uiteindelijk was het niet te vermijden dat een politieke keuze de doorslag zou geven, wat automatisch willekeur meebracht, zo redeneerde Geelhoed. Daarom was een vergaande concretisering van de criteria in het verdrag volgens hem een schijnzekerheid. Directeur BFB Stek gaf echter tegengas. Het was tot dusver steeds Nederlands beleid geweest om niet alleen procedureel, maar ook materieel criteria op te stellen voor de overgang van de tweede naar de derde fase van de EMU. Nu daarvan afwijken zou een teken van inconsistentie zijn. Ter Haar van IMZ viel hem bij. Kwantitatieve criteria waren volgens hem noodzakelijk voor een zo concreet mogelijke toetsing, wat het convergentieproces in de tweede fase ten goede zou komen. Geelhoed gaf daarop echter aan dat kwantificering absoluut ondenkbaar was voor EZ. De onderwerpen waarop getoetst zou worden – staatsschuld, overheidstekort, inflatie en rentevoet – waren niet allemaal intern te controleren. Inflatie is ook sterk afhankelijk van externe factoren, zo betoogde hij. Een kwantitatieve toetsing daarop schoot zijn doel voorbij; het diende volgens hem te draaien om voldoende beheersing van de begrotingen door nationale overheden.

Voor Financiën raakte deze discussie aan het belangrijkste onderdeel van de verdragsonderhandelingen: de toelatingscriteria. Deze bestonden namelijk in de eerste plaats uit de criteria voor de vaststelling van een excessief tekort. Op Europees niveau was hier snel overeenstemming over bereikt. Maas stelde dat de kwantitatieve formulering van een staatsschuld van maximaal 60 procent en een begrotingstekort maximaal drie procent rekenkundig voor de hand lag.¹²⁷ Een dergelijk beroep op financiële referentiemacht was eigen aan de positie van Financiën op dit dossier. Zij baseerde zich vaak op doorrekeningen en kwantitatieve analyses in argumentaties in beleidsdebatten. Bovendien zagen zij zich gesterkt door de steun van Duitsland voor het inzetten op streefcijfers in het kader van de convergentiecriteria: in een bilateraal gesprek met een delegatie van het Duitse ministerie van

¹⁰⁵ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577. ¹²⁷ Interview met Maas in: Janssen, *De euro*, 109-10.

Financiën had Stek hen verzocht om tijdens een informele Ecofin te pleiten voor het toebedelen van een opdracht tot concretisering van de overgangsvoorwaarden aan het Monetair Comité. Naast deze internationale coalitie wist Financiën zich bovendien verzekerd van de expertmacht

van de EMU-Adviesraad: oud-premier en -directeur van DNB Jelle Zijlstra sprak zich uit voor een prioritering van de hardheid van de convergentiecriteria.¹⁰⁶

Ook de DNB-directie op dat moment sprak zich uit voor kwantificering van de overgangscriteria. Szász wilde deze vastleggen in het verdrag, net zoals Stek en Ter Haar hadden betoogd. Harde en duidelijke criteria moesten hierbij de doelstelling zijn.¹²⁹ Deze waren van groot belang voor DNB vanwege de eerder aangestipte zorg bij de bank dat monetaire eenwording gepaard zou gaan met een slappe variant van economische integratie. De lijn van het belang van een economische unie werd door DNB consistent doorgetrokken. Het belangrijkste aspect hierin was voor DNB de excessieve tekortenprocedure. Ze waren er echter van overtuigd dat deze procedure niet tot stand zou kunnen komen zonder een moment van politieke beoordeling. Automatische piloten zoals de trigger criteria die Financiën in eerste instantie voorstelde, zouden dan ook niet werken in Szász' optiek. Met het idee van economische integratie als doel voor ogen draaide het niet sec om kwantitatieve criteria voor de bank. DNB zag de criteria voor de staatsschuld en het begrotingstekort als een geheel in het licht van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Vanuit die flexibelere opvatting dan Financiën kon Szász voorstellen dat kwantificering in de excessieve tekortenprocedure redelijkerwijs slechts tot op zekere hoogte mogelijk is.¹⁰⁷ Daarmee sloeg hij twee vliegen in een klap. Hij bracht de posities van EZ en Financiën bij elkaar door de voorzitter te vragen concrete voorbeelden uit te werken ten behoeve van het bereiken van consensus. Zo stuurde hij op een voor de DNB gunstige wijze de manier waarop verschillende beleidsalternatieven werden vergeleken en wierp zich in deze discussie als bemiddelaar op. Szász vervulde daarmee de rol van een strategische actor. In de Maasgroep van 18 april 1991 werd als Nederlands standpunt vastgesteld dat de exercitie ter concretisering van de criteria erg nuttig was. In lijn met DNB's voorstel werden de criteria niet te scherp, maar op beschrijvende wijze geformuleerd. Ook dit strookte met het voorstel van DNB. Uiteindelijk werd gekozen voor een middenweg. Enerzijds strookte de vergaande concretisering met de wensen van Financiën. Anderzijds weerspiegelde de onderkenning dat de doorslaggevende keuze uiteindelijk van politieke aard zou zijn de realiteitszin die Economische Zaken predikte.

5.3 | De datum voor de laatste fase van de EMU

Concrete overgangscriteria waren een kant van de medaille voor een succesvolle EMU volgens DNB en Financiën. De andere kant betrof het vermijden van een specifieke startdatum van de EMU en de overgang op één munt in het verdrag.¹³¹ Dit zou het risico meebrengen dat

¹⁰⁶ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577. ¹²⁹ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 154-55 & 159.

¹⁰⁷ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577. ¹³¹ Interview met Maas in: Janssen, *De euro*, 110-15.

uiteindelijk die datum in plaats van de afgesproken convergentiecriteria doorslaggevend zou worden in het besluit over de deelname aan en de start van de EMU. Dan zouden de lidstaten die economisch nog niet ‘rijp’ waren voor toetreding tot de EMU alsnog mee kunnen gaan doen. Dit ging in tegen het idee van begrotingsdiscipline, wat Financiën en DNB als een van de belangrijkste pijlers van de monetaire unie zagen. Vandaar dat een startdatum geen optie was

als ook vastgehouden diende te worden aan de toelatingscriteria. Jacques Delors wilde echter hoe dan ook juist wel een startdatum opnemen in het verdrag. Hij redeneerde dat alleen op die manier voorkomen kon worden dat het proces dood zou lopen en de druk opgevoerd zou blijven worden. Daarom kwam Financiën met een compromisvoorstel. Delors was immers de grote drijvende kracht achter de euro, zo stelde ook premier Lubbers en minister Kok, en zijn invloed als individuele politieke actor was meermaals doorslaggevend.¹⁰⁸

Financiën stelde daarom voor dat er wel een datum zou worden vastgelegd, maar niet als automatisch onomstotelijk startmoment. Het zou een wegingsmoment zijn. Op die datum zouden de lidstaten die dan aan de overgangscriteria voldeden intergouvernamenteel vaststellen wanneer de monetaire unie van start zou gaan. Hiermee introduceerde Maas een optie voor een meerdere-snelhedenbenadering: lidstaten die al economisch rijp waren zouden van start kunnen gaan, maar de landen die dat nog niet waren zouden achterblijven; zij konden vervolgens alleen toetreden op basis van een unanieme beslissing van de reeds deelnemende landen. Tot dit moment was Nederland altijd tegen een twee-snelheden-beleid geweest. Nu bood deze echter een uitgangspunt gezien het onvermijdelijke karakter van een startdatum. Een startdatum zonder meerdere snelheden was voor Financiën geen optie. DNB was ook een voorstander van een meer-snelhedenbenadering: op deze manier kon namelijk voorkomen worden dat de criteria minder rigide toegepast zouden worden om alle landen binnen boord te kunnen houden. Ook EZ stond achter dit idee, omdat op zo ruimte gecreëerd kon worden voor een flexibele overgang voor landen die nog niet klaar waren voor de laatste fase. Vanuit verschillende argumentaties kwamen de drie belangrijkste ambtelijke actoren dus tot eenzelfde conclusie. Daarom adviseerden zij Kok begin juni 1991 dan ook om actief naar een dergelijke meersnelhedenbenadering te streven.¹⁰⁹ Toen Maas dit idee aan Kok voorlegde, besteedde die er weinig aandacht aan. Dit werd op ambtelijk niveau gezien als een teken om het voorstel door te zetten.

Delors bleek er echter faliekant op tegen te zijn.¹¹⁰ Hij beweerde dat dit juridisch niet mogelijk was. Hierachter ging voornamelijk zijn vrees schuil dat de Commissie bij een intergouvernamentele beslissing buitenspel zou komen te staan. Bovendien was de kans groot dat Italië, een van de *founding fathers* van de EG, buiten de boot zou vallen. Delors was erop gebrand om de originele zes lidstaten bij elkaar te houden. Ondanks zijn verzet werd het voorstel in het Monetair Comité aangenomen, dat wil zeggen, Duitsland en Frankrijk waren voorstander, maar Italië was tegen. Vervolgens kwam het voorstel ter sprake in de Ecofin. Daar ontdekte

¹⁰⁸ Interviews met Lubbers & Kok in: Janssen, *De euro*, 40-41 & 73.

¹⁰⁹ NL-HaNA, Fin/Binnenlands Geldwezen, 2.08.49, inv.nr. 577.

¹¹⁰ Interview met Maas in: Janssen, *De euro*, 110-15. ¹³⁵

Interview met Kok in: Janssen, *De euro*, 80.

minister Kok pas hoe Delors erin stond. Volgens Maas had Kok hier totaal niet op gerekend en schrok hij hiervan. Kok zelf beweerde dat ook het feit dat Duitsland het oneens was met het voorstel een belangrijke rol speelde.¹³⁵ Tijdens die vergadering besloot hij toen om het voorstel te laten varen. Hij wilde koste wat het kost op een lijn blijven met Delors. Ook als hij hiervoor in moest gaan tegen de consensus van de grote op het niveau van het Monetair Comité en tegen het ambtelijke voorwerk op zijn ministerie. Hij handelde op basis van zijn

politieke mandaat vanuit een eenrichtingstransactie richting Maas. Dit tot ongenoegen van laatstgenoemde evenals dat van DNB en EZ. In Szász' optiek was kennis en kunde hier ondergesneeuwd geraakt en ging dit ten koste van andere vormen van kapitaal, zoals Delors' dreiging de onderhandelingen te blokkeren. Hier blijkt duidelijk hoe als het erop aan kwam het politieke besluitforum prevaleerde boven het ambtelijke.

Nadat Kok het voorstel van zijn eigen ministerie had losgelaten, werd uiteindelijk de procedure opgetuigd zoals die in het verdrag gekomen is. Daarin werd echter geen expliciete startdatum vastgelegd. Die datum is tijdens de top in Maastricht toegevoegd door de regeringsleiders en staatshoofden. Lubbers kon slechts schikken naar dit voorstel van Frankrijk en Italië dat een meerderheid verkreeg omdat Duitsland en Verenigd Koninkrijk zich afzijdig hielden vanwege eerder gesloten compromissen.¹¹¹ Evenals Maas zag Szász dit als een zware concessie voor Nederland. Lubbers beaamde inderdaad dat het Frans-Italiaanse tijdschema voor hem als een verrassing kwam in Maastricht.¹¹² Hij stelde echter dat Nederland zich niet met tegenzin neerlegde bij de datum in het verdrag. Hij was zelf voorstander van het vastleggen van die datum in het verdrag. Nadat hij bij Kok en DNB-president Duisenberg gepeild had binnen de Ecofin, ging hij akkoord. Lubbers stelde dat hij wat betreft de financiële kant van het Verdrag van Maastricht blind vertrouwde op Kok en Kok sprak nu zijn steun uit voor een concrete datum.

Dit misschien wel belangrijkste meningsverschil binnen de Nederlandse delegatie, was terug te voeren op een verschil in perspectief. Duidelijk was dat er convergentiedruk uitgeoefend diende te worden op alle lidstaten om de start van de laatste fase van de EMU te kunnen bewerkstelligen. Op ambtelijk niveau was het idee dat die druk moest komen vanuit de toelatingscriteria. Het vastleggen van een datum in het verdrag zou die druk ondermijnen, aangezien het sowieso starten op een bepaald moment zou impliceren dat de toelatingscriteria hieraan ondergeschikt zouden worden. Daarom werd op IMZ betoogd dat een datum slechts denkbaar zou zijn als deze gecombineerd werd met een meer-snelhedenbenadering. Een dergelijk aanpak was echter al in de Ecofin afgeschoten, wat maakte dat men bij DNB en Financiën geheel tegen een datum in het verdrag was. Op politiek niveau beschouwde Kok de concrete startdatum echter niet als ondermijnend, maar juist als een extra drukmiddel in het verlengde van de convergentiecriteria. Zonder een datum zou de mogelijkheid bestaan om op verschillende tijdstippen te beginnen. Dit kon de convergentiedruk afzwakken.¹¹³ Ook Lubbers was het oneens met de binaire argumentatie van Szász en Maas dat het vastleggen van een

¹¹¹ Interview met Maas: Janssen, *De euro*, 114-115.

¹¹² Interview met Lubbers: Janssen, *De euro*, 51-54.

¹¹³ Interview met Kok in: Janssen, *De euro*, 80-84.

startdatum geprevaleerd heeft boven een objectieve toetsing aan de toelatingscriteria.¹¹⁴ Bovendien was de opzet er een van een dubbele, getrapte startdatum. In 1997 zou gestart worden met een meerderheid van de lidstaten. Als meer dan de helft van de landen dan echter nog niet zouden voldoen aan de criteria, zou in 1999 gestart worden met alle lidstaten die dan gekwalificeerd zouden zijn. Op die manier kon dus toch tempo gehouden worden door de

sterkere economische landen. Vanuit deze redenering stond het kabinet Lubbers III unaniem achter het besluit de startdatum op te nemen in het verdrag.

De datum is uiteindelijk dus op politiek niveau in het verdrag vastgelegd, hoewel dit op ambtelijk niveau niet gewenst werd. Tot twee keer toe besloot Kok en vervolgens Lubbers in een Europees knooppunt tegen hun ambtelijke voorbereiding in het Nederlandse standpunt te veranderen. Achteraf werden de zorgen van DNB dus bevestigd en werden de ideeën van het rapport van Comité-Delors uit 1988 op politiek niveau afgeschreven. Szász en Maas zagen Kok en Lubbers als raspolitici die door te vertrouwen op hun politieke instinct “aan de goede kant” wilde zitten.¹¹⁵ Met name de drive van Lubbers om tot een succesvol resultaat te komen, beschouwde Szász als risico. Hij was bang dat een kort termijn succes in Maastricht zou prevaleren boven een solide verdrag. Die vluchtigheid tijdens politieke conferenties betekende onvoorspelbaarheid voor een ambtelijke actor als DNB. Tijdens de conferentie had DNB altijd nog maar weinig invloed. De aanwezige medewerker kon slechts advies uitbrengen. De beste manier om bij te sturen op de conferentie zelf was via de Bundesbank, omdat deze wel nog continu rechtstreeks blijft communiceren met de Bondskanselier gedurende de top. DNB was dus sterk afhankelijk van haar Europese netwerk, omdat het nationale kanaal geen manier was om invloed uit te oefenen in dat stadium van proces.

Deze eenrichtingstransacties onderstrepen hoe de verhouding tussen politieke en ambtelijke actoren uiteindelijk lag: in geval van onenigheid, konden de ministers als strategische actoren anders kiezen dan hun topambtenaren als relevante actoren voorstelden. Zolang compromissen werden gevonden op lagere niveaus werd het Nederlandse EMUstandpunt grotendeels in de Maasgroep vorm gegeven en dit was voor de meerderheid van de beleidsthema's het geval.¹⁴¹ Als het ambtelijke standpunt echter te zeer botste met dat van andere lidstaten waren de politieke kopstukken in staat om hun beleidsmachinerie te overvleugelen. Hier toonden zij zich op enkele cruciale momenten ook toe bereid.

¹¹⁴ Interview met Lubbers in: Janssen, *De euro*, 54.

¹¹⁵ Interview met Szász in: Janssen, *De euro*, 151-152. ¹⁴¹ Dankert, *Toen ik opstond*, 153.

6. Conclusie

Het Nederlandse EMU-standpunt is tussen 1989 en 1991 in een mum van tijd opnieuw vormgegeven. Soms werd hierin voortgebouwd op de monetaire basis die kopstukken als Coen Oort, Marius Holtrop en Jelle Zijlstra hadden gelegd. Op andere momenten weken de ambtelijke en politieke beleidsmakers binnen DNB, de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel hiervan af.

In deze conclusie worden de belangrijkste resultaten uitgelicht aan de hand categorisering van Van Heumen en Roos. Vervolgens sluit ik af met een reflectie op de bijdrage die deze resultaten leveren aan de literatuur.

Wat betreft de analysecategorie van de ideeën is het duidelijk dat er in Maastricht een trendbreuk heeft plaats gevonden in de Nederlandse positie. De ambtelijke top van met name DNB en Financiën wilden graag vasthouden aan de economistische traditie waarbinnen het Nederlandse beleid in het economische debat van de jaren '60 en '70 vorm kreeg. Lubbers en Kok baanden echter met het vastzetten van een concrete datum de weg naar een monetaire aanpak. Hoewel zij dit beargumenteerden als een vorm van convergentiedruk, zouden de data van 1 januari 1997 en 1 januari 1999 ervoor zorgen dat onder andere Italië en Griekenland sneller toetraden tot de EMU dan de overgangscriteria voorschreven. Het werd dus mogelijk om geld als middel te gebruiken om tot economische convergentie te komen, zoals de economen die de OCA-theorie aanhingen dat voorstonden. Dit ging ten koste van het idee van de bekroningstheorie dat een gezamenlijke munt slechts het eindstation van monetaire integratie kan vormen.

Als het gaat over actoren kan een indeling gemaakt worden naar het belang van de verschillende betrokken partijen in het beleidsproces volgens Hufty's categorisering. Financiën en DNB kunnen als strategische actoren worden aangemerkt. Vanwege hun nauwe samenwerking wisten zij vaak van tevoren hoe ze elkaars posities konden verstevigen in nationale knooppunten zoals de Maasgroep. Als een van de twee een andere opvatting had dan bijvoorbeeld BZ of EZ, trad de ander op als bemiddelaar, waarmee een synthese tot stand kwam waar beide goed mee uit de voeten konden. Dit gebeurde bijvoorbeeld inzake de concretisering van de excessieve tekorten.

Economische Zaken kan worden beschouwd als een relevante actor. Enerzijds wist zij op een aantal dossiers haar stempel te drukken, zoals in de multilaterale toezichtsprocedure. Anderzijds waren Engering en Wellenstein niet altijd in staat om een plek aan de tafel te bemachtigen, wat duidelijk werd in de gang van zaken rondom de samenstelling van de Nederlandse delegatie. Buitenlandse Zaken kan tenslotte als een secundaire actor gezien worden. Van den Broeks Atlantische oriëntatie en het feit dat hij vooral bezig was met de situatie in Joegoslavië zorgden ten eerste voor een gebrek aan afstemming tussen hem en Dankert. Daarnaast maakte de eigengereidheid van Nieman dat Brussel en Den Haag elkaar ook eerder dwars zaten dan dat ze samen een coherente positie voor BZ wisten te waarborgen.

De laatste categorie die Van Heumen en Roos noemen is die van procedures. In dit kader valt op dat met name de informatiestrategieën veel gebruikt werden door de verschillende Nederlandse beleidsactoren in de totstandkoming van het EMU-beleid. Consistentie in de beleidsbeargumentering was de belangrijkste methode om invloed uit te oefenen op het Nederlandse standpunt. Ook de controle van de informatievoorziening was een veel voorkomende manier om het beleid naar eigen hand te zetten, met name via toegang tot Europese knooppunten waar andere nationale actoren niet actief waren, zoals de Europese beleidscomités. Hierbinnen trad ook veel coalitievorming op, eveneens een belangrijke manier om invloed uit te oefenen, met name via actor linkage. Andere kosten-batenstrategieën werden minder toegepast. Wat betreft de procedurele strategieën ten slotte bleek dat vooral agenda setting een veelgebruikte methodiek was. Dit valt te verklaren vanuit het feit dat de verschillende Nederlandse actoren het voorzitterschap in de Europese fora in handen hadden.

Deze studie biedt zodoende een experimentele toets van het BPM-raamwerk in een informal governance-context. Allison zelf bepleitte het belang van de toepassing van zijn BPM in andere contexten dan Amerikaans buitenlands beleid.¹¹⁶ Hier is gehoor aangegeven door het model te hanteren met betrekking tot economisch-monetair beleid in een Europese context. Hieruit blijkt dat strategische actoren vaak diegene zijn die verschillende soorten beïnvloedingstrategieën toepassen. Het valt op dat zowel DNB als Financiën alle drie de categorieën aan strategieën gebruikten en niet slechts gebruik maakten van informatiestrategieën of kosten-batenstrategieën. Succesvol agentschap wordt dus bereikt met een gevarieerde set aan beïnvloedingsstrategieën.

In de bredere politiek-sociologische context waarin Bourdieu zijn verschillende vormen van kapitaal beschrijft, blijkt de totstandkoming van het Nederlandse EMU-standpunt als empirische toets ook een empirische bevestiging te zijn van de Fransmans politiek kapitaalbegrip. Bourdieu stelt dat politiek kapitaal een vorm van sociaal en symbolisch kapitaal is en dat diegenen die over het meeste politieke kapitaal beschikken de meeste invloed hebben in het bureaucratisch proces. In dit specifieke geval blijkt dit te kloppen. Het vele voorkomen van coalitievorming als beïnvloedingsstrategie wijst op het belang van sociaal kapitaal in een politieke context. De significantie van de consistentiestrategie laat vervolgens zien hoe belangrijk een goede beargumentering is om andere actoren te overtuigen van de legitimiteit van de eigen beleidspositie. Die legitimatie raakt aan de kern van symbolisch kapitaal,

¹¹⁶ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston 1971).

aangezien dat deze vorm van kapitaal volgens Bourdieu alleen bestaat zolang andere actoren jou legitimiteit toekennen. In lijn met Bourdieu kan dus gesteld worden dat een sociaal netwerk aan beleidscontacten alleen tot invloed leidt als de waarde van dat netwerk wordt erkend door de verschillende partijen waaruit dat netwerk bestaat. Politiek kapitaal moet daarom dus als een combinatie van sociaal en symbolisch kapitaal worden opgevat.

Als laatste belangrijke inzicht kan gewezen worden op de mogelijkheid die een kapitaalbenadering biedt om het onderscheid tussen formele en informele beleidspraktijken te overstijgen door sec te kijken naar de invloed van de individuele actor op beleid. Door over verschillende Europese en nationale niveaus te kijken naar die invloed wordt de formeelinformeel scheidslijn ook minder logisch. Met name het tandem Maas-Szász vormt hier een goed voorbeeld van. De vele, informele contacten die zij hadden, gecombineerd met de toegang

tot diverse formele knooppunten op verschillende niveaus, maakten dat zij het Nederlandse EMU-standpunt sterk konden beïnvloeden. In vervolgstudies kunnen nieuwe inzichten verworven worden in de rol die ambtenaren spelen in de totstandkoming van beleid op basis van een methodiek waarbij beleidsbeïnvloeding zowel in formele als informele contexten wordt bestudeerd. Zo zijn ook in deze studie de motieven van de betrokken actoren bij het Nederlandse EMU-beleid vastgelegd. Dit leidde uiteindelijk tot de euro, maar dan wel met het hoofd van Beatrix erop.

Geraadpleegde bronnen

Egodocumenten

Dankert, Piet, 'Toen ik opstond, had ik het onwezenlijke gevoel dat het fout zou gaan', in: Peter Rehwinkel & Jan Nekkers eds., *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok* (Amsterdam, 1994) 143-154.

Uit: Janssen, Roel, *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht* (Amsterdam, 2012):

- Interview met Ruud Lubbers, 'Het casinokapitalisme is de oorzaak van de crisis', 3770.
- Interview met Wim Kok, 'Als de euro instort, loopt Europa onherstelbare schade op', 71-104.
- Interview met Cees Maas, 'Er is geen eurocrisis, er is een crisis van de eurolanden', 105-136.
- Interview met André Szász, 'Kleine geschiedenis van de monetaire unie', 137-166.
- Interview met Hans van den Broek, 'De Zwarte Maandag van de Nederlandse diplomatie', 167-188.

Nationaal Archief

Nationaal Archief Den Haag, 2.06.107 Inventaris van het archief van het Ministerie van Economische Zaken: Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, 1945-1995, inv. Nr. 5374, depot 706A 31/09.1 – 31/09.8.

Nationaal Archief Den Haag, 2.08.49 Inventaris van het archief van het Ministerie van Financiën: Generale Thesaurie: Directie Binnlands Geldwezen, (1889) 1954-1995, inv.nr. 577, depot 502C 77/05.1 – t/m 77/05.7.

Secundaire literatuur

Adams, Gordon, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle* (New Brunswick 1982).

Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston 1971).

Bach, Tobias, De Francesco, Fabrizio, Maggetti, Martino & Ruffing, Eva, 'Transnational Bureaucratic Politics: An Institutional Rivalry Perspective on EU Network Governance', *Public Administration* 94:1 (Hoboken 2016) 9-24. <https://doi.org/10.1111/padm.12252>.

Bae, Kee-Hong & Bailey, Warren, 'The Latin Monetary Union: Some Evidence on Europe's Failed Common Currency', *Review of Development Finance*, 1:2 (Cape Town 2011) 131-149. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1016/j.rdf.2011.03.001>.

Bakker, Age, *Met gelijke munt: van gulden naar euro. De gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven* (Amsterdam 1998).

Berle, Adolf & Means, Gardiner, *The Modern Corporation and Private Property* (New York 1932).

Bonney, Richard, 'Guerre, fiscalité et activité d'état en France (1500-1660): Some Preliminary Remarks on Possibilities of Research' in: Jean-Philippe Genet and Michel Le Mené eds., *Genèse de l'état moderne. prélèvement et redistribution* (Paris 1987) 193-201.

Bourdieu, Pierre, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Richard Nice vert. (Cambridge, Massachusetts 1984).

Bourdieu, Pierre, *Homo Academicus* (Parijs 1984a).

Bourdieu, Pierre, *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge: 2002) 16.

Bourdieu, Pierre, 'The Forms of Capital' in: John Richardson ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York, Greenwood 1986) 241-258.

Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J.D., *An Invitation to Reflexive Sociology* (Chicago 1992a).

Pierre Bourdieu, *The Logic of Practice* (Stanford 1992b).

Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J.D. & Farage, Samar, 'Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field', *Sociological Theory* 12:1 (Thousand Oaks 1994) 1-18.
<https://www.jstor.org/stable/202032>.

Brower, Ralph S. & Abolafia, Mitchel, Y., 'Bureaucratic Politics: The View from Below', *Journal of Public Administration Research and Theory* 7:2 (1997) 305-331.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024350>

Casey, Kimberley L. 'Defining Political Capital: A Reconsideration of Pierre Bourdieu's Interconvertibility Theory', *Critique – A Worldwide Student Journal of Politics* (Normal 2008) 1-24. <https://about.illinoisstate.edu/critique/spring-2008/>.

Christiansen, Thomas & Neuhold, Christine, 'Informal Politics in the EU', *Journal of Common Mark Studies* 51:6 (2013) 1196-1206. <https://doi.org/10.1111/jcms.12068>.

Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance* (Londen 1992).

Cooper, David A., Gvosedev, Nikolas K. & Blankshain, Jessica D., 'Deconstructing the "Deep State": Subordinate Bureaucratic Politics in U.S. National Security', *Orbis* 62:4 (Philadelphia 2018) 518-540. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1016/j.orbis.2018.08.009>.

Dyson, Kenneth & Maes, Ivo eds., *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union* (Oxford 2016).

Fischer, Frank & Forrester, John eds., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Durham 1993).

<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/library/subjects/corporategovernance/financial-aspects-of-corporate-governance.ashx?la=en>

French, John R.P. & Raven, Bertram, 'The Bases of Social Power' in: Dorwin Cartwright ed., *Studies in Social Power* (Ann Arbor 1959) 150-167.

Giersch, Herbert, 'Eurosclerosis', *Kieler Diskussionsbeiträge*, 112/1985 (Kiel, 1985).

<https://econpapers.repec.org/RePEc:zbw:ifwkdp:112>

Gorski, Philip S. ed., *Bourdieu and Historical Analysis* (Durham 2012).

Grieco, Joseph M., 'The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neorealist Research Programme', *Review of International Studies* 21:1 (1995) 21-40.

<https://doi.org/10.1017/S0260210500117504>.

Haas, Ernst B., 'International Integration: The European and the Universal Process', *International Organization* 15:3 (Cambridge 1961) 366-92.

<http://www.jstor.org/stable/2705338>.

Heclo, Hugh, 'Issue Networks and the Executive Establishment' in Anthony King ed., *The New American Political System* (Washington DC 1980) 87-124.

Hellema, Duco, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2016).

Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven, 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics* 2:4 (Cambridge 2004) 724-740.

<https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.

Heumen, Lennaert van & Roos, Mechthild, *The Informal Construction of Europe* (Abingdon/New York 2019).

Hoffmann, Stanley, 'Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus* 95:3 (Cambridge, Massachusetts 1966) 862-915.

<http://www.jstor.org/stable/20027004>.

Hufty, Marc, *The Governance Analytical Framework* (Bern 2009).

Hufty, Marc, 'Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework', in: Urs Wiesmann & Hans Hurni eds., *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences and Perspectives*, (Bern 2011).

Kaarbo, Juliet, 'Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities', *European Journal of International Relations* 4:1 (Londen 1998) 67-97.
<https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1177/1354066198004001003>

Kjær, Anne M., *Governance*, (Cambdridge 2004).

Kleine, Mareike, *Informal Governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work* (Ithaca 2013).

Kwast-Van Duursen, Marja, 'Het Nederlandse EG-beleid. Afscheid van de supranationaliteit', *Internationale Spectator* 39: 11 (Den Haag 1985) 704-712.

Lemieux, Vincent, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques* (Sainte-Foy 1989).

Lindell, Ulf & Persson, Stefan, 'The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview', *Cooperation and Conflict* 21:2 (Thousand Oaks 1986) 79-97.
<https://www.jstor.org/stable/45083593>.

Löffler, Elke, 'Public Governance in a Network Society', in Tony Bovaird & Elke Löffler ed., *Public Management and Governance* (2^e editie; Abingdon 2009) 215-232.

Ludlow, Peter, *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community* (Londen 1982).

Maes, Ivo & Verdun, Amy, 'Small States and the Creation of the EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers', *Journal of Common Market Studies* 43:2 (Oxford 2005). <https://ssrn.com/abstract=723446>.

Maoz, Zeev, 'Framing the National Interest', *World Politics* 43:1 (1990) 77-110.
<https://doi.org/10.2307/2010552>.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet & Blank, Kermit, 'European Integration from the 1980s: StateCentric v. Multi-level Governance', *Journal of Common Market Studies* 34:3 (Oxford 1996) 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>.

Marsh, David, *The Euro: The Politics of the New Global Currency* (Londen 2009).

Meurs, Wim van, Bruin, Robin de, Hoetink, Carla, Leeuwen, Karin van, Reijnen, Carlos & Grift, Liesbeth van de, *Europa in alle staten. Zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie* (Nijmegen 2013).

Michaud, Nelson, 'Bureaucratic Policies and the Shaping of Policies: Can We Measure Pulling and Hauling Games?', *Canadian Journal of Political Science* 35:2 (Ottawa 2002) 269-300. <https://www.jstor.org/stable/3233428>.

Middelaar, Luuk van, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, (5^e druk; Groningen/Meppel 2015).

Middlemas, Keith, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1943–95* (Londen 1995).

Miles, Rufus E., 'The Origin and Meaning of Miles' Law', *Public Administration Review* 38:5 (Hoboken 1978) 399–403. [doi:10.2307/975497](https://doi.org/10.2307/975497)

Moravcsik, Andrew, 'Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31:4 (Oxford 1993). <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.

Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca 1998).

Moravcsik, Andrew & Schimmelfenning, Frank, 'Liberal Intergovernmentalism' in: Antje Wiener, Tanja A. Börzel & Thomas Risse, *European Integration Theory* (3^e editie; Oxford, 2019).

Mourlon-Druol, Emmanuel, *A Europe Made of Money. The Emergence of the EMS* (New York 2012).

Mundell, Robert A., 'A Theory of Optimum Currency Areas', *The American Economic Review* 51:4 (Pittsburg 1961) 657-665. https://www.jstor.org/stable/1812792?origin=JSTOR-pdf#metadata_info_tab_contents.

Pijpers, Alfred E., 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', *Internationale Spectator* 45:2 (Den Haag 1991) 62-70.

Rhodes, Rod A.W., 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies* 44:4 (Londen 1996) 652-667. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>.

Rhodes, Rod A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham 1997).

Rhodes, Rod A.W., 'Understanding Governance: Ten Years On', *Organization Studies* 28:8 (Los Angeles 2007) 1243-1264. <https://doi.org/10.1177%2F0170840607076586>.

Rosenau, James N., 'Governance in the Twenty-first Century', *Global Governance* 1:1 (Leiden 1995) 13-43. <https://www.jstor.org/stable/27800099>.

Ruhanen, Lisa, Scott, Noel, Richie, Brent & Tkaczynski, Aaron, 'Governance: A Review and Synthesis of the Literature', *Tourism Review* 65:4 (Bingley 2010).
<https://doi.org/10.1108/16605371011093836>.

Sager, Fritz & Gofen, Anat, 'The Polity of Implementation: Organizational and Institutional Arrangements in Policy Implementation', *Governance* 35:2 (Hoboken 2022) 347-364.
<https://doi.org/10.1111/gove.12677>.

Sandholtz, Wayne & Zysman, John, '1992: Recasting the European Bargain', *World Politics* 42:1 (Baltimore 1989) 95-128. <https://doi.org/10.2307/2010572>.

Schade, Daniel, 'Fuzzy Roles in EU External Relations Governance: The Difficult Construction of Informal Policy Coordination Frameworks' in: Lennaert van Heumen & Mechthild Roos, *The Informal Construction of Europe* (Abingdon/New York 2019) 199-215.

Scharpf, Fritz, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford 1999).

Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Massachusetts 1960).

Segers, Mathieu, 'Nederland en de Europese integratie' in: Jacco Pekelder, Remco Raben & Mathieu Segers eds., *De wereld volgens Nederland. Nederlandse buitenlandse politiek in historisch perspectief* (Amsterdam 2015).

Siisiäinen, Martti, 'Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam', *International Journal of Contemporary Sociology* 40:2 (Morrow 2003) 183-204.
<https://www.semanticscholar.org/paper/Two-Concepts-of-Social-Capital-%3A-Bourdieu-vsSiisiäinen>.

Steinmetz, George, 'Pierre Bourdieu, "On the State. Lectures at the Collège de France 1989-1992"'. Cambridge: Polity, 2015, 480 pp.', *Sociologica*, 3:1 (Bologna 2014) 1-14.
<https://doi.org/10.2383/79484>.

Szász, André, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt* (Amsterdam, 2001).

Teasdale, Anthony, 'The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe', *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 117/2016 (London 2016).

<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2857167>

Verdun, Amy, 'Intergovernmentalism: Old, Liberal and New' in: William R. Thompson, Erik Martinez Kuhonta, Finn Laursen, Kasper Lippert-Rasmussen Brainard G. Peters & Lydia B. Tiede, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford 2020).

<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489>.

Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* (Tübingen 1972).

Weldes, Jutta, 'Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment' in: Eric Stern & Bertjan Verbeek, 'Reflection, Evaluation, Integration: Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policymaking? A Symposium', *Mershon International Studies Review* 42:2 (1998) 216-225. <https://www.jstor.org/stable/i211434>.

Wereldbank, *Governance and Development* (Washington DC 1992). <https://doi.org/10.1596/0-8213-2094-7>.

Wereldbank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington DC 1989). <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainablegrowth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>.

Wolf, Klaus D., 'Neofunctionalism and Intergovernmentalism Amalgamated: The Case of EMU' in: Amy Verdun ed., *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union* (Lanham 2002) 29–49.

Zürn, Michael, Wälti, Sonja & Enderlein, Henrik, *Handbook on Multi-level Governance* (Cheltenham 2010).