

De monetaire unie: Nederland als grondlegger of voetnoot?

De Nederlandse invloed op een Duitse constructie



Masterscriptie Internationale betrekkingen in historisch perspectief
Begeleider Dr. Jacco Pekelder
Tweede lezer Dr. Mathieu Segers

Universiteit Utrecht, november 2012

Wouter Dubois
Anton Geesinkstraat 36
3552 BB Utrecht
Studentnummer 3216934

Voorwoord

Een eerste dankwoord gaat uit naar een ieder wie ik verteld heb over het onderwerp van mijn scriptie. Misschien wel meer dan mijn eigen gedachtes bleken deze gesprekken – soms diepgaand, soms ook minder – bepalend om mijn onderwerp onder woorden te brengen en daar helder over te reflecteren. Het antwoord op de vraag 'waar gaat je scriptie over?' werd daardoor na iedere keer beter.

Naast mijn ouders, studiegenoten en vrienden wil ik graag nog een aantal mensen in het bijzonder bedanken. Allereerst ben ik de mensen die ik voor deze scriptie heb mogen interviewen zeer dankbaar. Vooraf wilde ik graag betrokkenen bij de monetaire unie spreken en ik ben erg blij dat dit ook is gelukt. Stuk voor stuk boden Age Bakker, André Szász en Kees Vendrik mij in persoonlijke gesprekken inzichten die ik uit geen enkele literatuur- of bronnenanalyse had kunnen halen. Zonder hen was deze scriptie op moment van schrijven nog niet af geweest.

Dank gaat ook uit naar Maarten Dubois, zonder wie het voorblad van deze scriptie er beduidend minder fraai had uitgezien. Ook vrienden die zelfs op vakantie bereid waren een blik te werpen op mijn werk mogen niet ongenoemd blijven. En tot slot bedank ik mijn begeleider, Jacco Pekelder, zonder wie het onderwerp niet tot stand zou zijn gekomen. Ruim voordat de eerste letter van deze scriptie op papier stond, werd in zijn colleges mijn interesse voor dit onderwerp aangewakkerd.

Wouter Dubois – november 2012

Lijst met afkortingen

Bbp	= Bruto binnenlands product
BRD	= Bondsrepubliek Duitsland
Btp	= Buitensporigtekortprocedure
CPB	= Centraal Planbureau
DNB	= De Nederlandsche Bank
ECB	= Europese Centrale Bank
Ecofin	= Raad Economische en Financiële Zaken
ECU	= European Currency Unit
EMI	= Europees Monetair Instituut
EMU	= Economische en Monetaire Unie
EMS	= Europees Monetair Stelsel
ESM	= Europees Stabiliteitsmechanisme
EU	= Europese Unie
MTO	= medium-term budgetary objective (middellangetermijndoelstelling)
SER	= Sociaal Economische Raad

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Lijst met afkortingen	3
1. Inleiding	5
2. Nederland op weg naar een monetaire unie	11
2.1 Op zoek naar consensus	11
2.2 Maastricht als monetair resultaat	16
2.3 Economendebat	18
2.4 Duitse wens Maastricht 2.0	19
2.5 Kritiek	22
2.6 Gehoor	26
2.7 Conclusie	28
3. Invloed op Duitsland	30
3.1 EMU: een geopolitiek verhaal	31
3.2 Moravcsik	32
3.3 Kritiek	34
3.4 Positie Duitsland	36
3.5 Duitse dilemma's	39
3.6 Positie ten opzichte van Duitsland	40
3.7 Nederlandse kracht	45
3.8 Conclusie	52
4. Begrotingsdiscipline in crisistijd	54
4.1. Draai Duitsland	54
4.2 Realistisch maar flexibel	56
4.3 Stabiliteitspact 3.0	60
4.4 Naar een ambigue relatie	63
4.5 Conclusie	65
5. Conclusie	67
Verantwoording	71
Literatuur	71
Artikelen	71
Bronnen	73
Kamerstukken	74
Overige	75
Bijlagen	76
1 Drie fases op weg naar een monetaire unie	76
2 Stabiliteitspact	77
3 Motie over het begrotingstekortcriterium in het stabiliteitspact	78

1. Inleiding

De Economische en Monetaire Unie (EMU) is tot stand gekomen onder Nederlands voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. In Maastricht kwamen de leiders van de lidstaten van de Europese Unie (EU) bijeen om hun handtekening te zetten onder een verdrag dat voorzag in de oprichting van een gemeenschappelijke munt. Gelijktijdig met de Intergouvernementele Conferentie voor de monetaire unie waren er ook plannen voor een politieke unie. Nederland deed hiertoe een voorstel dat op 30 september 1991 ('Zwarte Maandag') met grote meerderheid door de lidstaten verworpen werd. Zo ging de monetaire unie van start zonder politieke constructie: een munt met een Europese Centrale Bank (ECB) en elf ministers van Financiën.

Twintig jaar na het verdrag van Maastricht is er in dit raamwerk niets veranderd – behalve dat er nu zeventien ministers van Financiën aan tafel zitten. Betrokkenen en experts spreken vaak over de 'weeffouten' in het Verdrag van Maastricht: monetaire eenwording zonder een politiek kader voor het harmoniseren van belastingen, sociale zekerheid en armoedeverdeling. Maastricht was een unieke constructie. Nergens in de wereld begonnen landen met een muntunie zonder dat daar politieke integratie aan vooraf ging. In de Europese Unie was de gedachte dat na monetaire integratie verdere politieke samenwerking vanzelf zou volgen.¹

Met de diepgaande schuldencrisis in Europa staat het idee van verdere politieke integratie weer op de Europese agenda. De Duitse Bondskanselier Angela Merkel spreekt zich als crisismanager in Europa openlijk uit voor een politieke unie. Alleen een monetaire unie is volgens haar niet genoeg, er moet een gemeenschappelijk begrotingsbeleid komen.² De huidige crisis doet vermoeden dat de begrotingscriteria uit het verdrag van Maastricht en de aanvulling met het stabiliteitspact onvoldoende zijn geweest om de stabiliteit in de eurozone te waarborgen. Zo kan er gewezen worden op het karakter van het stabiliteitspact, de

¹ Zie bijvoorbeeld:

D. Marsh, *The euro. The politics of the new global currency*. (New Haven/Londen 2009) 189, 200.

² 'Merkel: meer macht naar Europa', *NOS*, 7 juni 2012.

<http://nos.nl/artikel/381101-merkel-meer-macht-naar-europa.html>

(Geraadpleegd 20 juni 2012)

'Merkel will politische Union in Europa stärken', *Euronews*, 7 juni 2012.

<http://de.euronews.com/2012/06/07/merkel-will-politische-union-in-europa-staerken/> (Geraadpleegd 20 juni 2012)

arbitraire criteria van de monetaire unie en de veronderstelde tegenstelling tussen groei en begrotingsdiscipline.

In een eerder paper zijn deze thema's al besproken. Daarin is uiteengezet dat het (originele) stabiliteitspact, zoals in 1997 ondertekend bij de Europese top in Amsterdam, van compromissen aan elkaar hangt. Definities zijn arbitrair en verschillende keren houdt het pact slagen om de arm door het gebruik van de constructie 'as a rule'. Het waren niet economische argumenten die de boventoon voerden, maar politieke compromissen. De reden hiervoor lag in de noodzaak voor een stabiliteitspact. Dit was niet alleen om een lacune in het Verdrag van Maastricht op te vullen en zo de stabiliteit van de euro te garanderen, maar ook als geruststelling voor de Duitse bevolking, die het herstel na de oorlog toeschreef aan de sterke D-mark.³

Na het Verdrag van Maastricht zijn er drie aanwijsbare momenten geweest voor een grondige discussie over de Europese begrotingsregels. Allereerst was dit het stabiliteitspact dat er kwam op voorspraak van Duitsland, dat zich zorgen maakte over het naleven van begrotingsdiscipline nadat de derde fase van de monetaire unie van start was gegaan. Het tweede moment was toen Duitsland en Frankrijk in 2003 met steun van een meerderheid van de lidstaten een loopje namen met de regels van het pact en de daarin beschreven sancties, waardoor het stabiliteitspact een dode letter dreigde te worden. Twee jaar later, in 2005, werden de lidstaten het eens over een hervormd pact. Het derde moment lag midden in de financiële crisis. In december 2011 werden de begrotingsregels opnieuw aangepast. Duitsland eiste in ruil voor noodsteun dat de lidstaten van de Europese Unie er een solide begrotingsbeleid op na hielden. Het land dicteerde, maar niet zonder tegengeluid. In zijn verkiezingscampagne verklaarde de in mei 2012 verkozen Franse president François Hollande dat hij wilde heronderhandelen over het net gesloten begrotingspact.⁴ Ook wilde hij het akkoord aanvullen met een groeipact dat de Europese economie moest stimuleren.⁵ De geschiedenis herhaalde zich hier: ook bij het stabiliteitspact wilde

³ W. Dubois, *Op weg naar Europese begrotingsdiscipline. Scheur in Nederlands-Duits monetair beleid.* (Paper Internationale betrekkingen, Utrecht 2012) 32-33.

⁴ 'De Franse verkiezingen vertonen Europese trekjes', *NRC Handelsblad*, 16 maart 2012.

⁵ 'Hollande heeft nu steun om te snijden', *NRC Handelsblad*, 18 juni 2012.

Frankrijk in 1997 een aanvulling gericht op groei. Een dode letter die alleen verschil maakte in de naam: het Stabiliteits- en Groeipact.⁶

Vijftien jaar na het stabiliteitspact is er in Europa nog altijd geen eenduidige visie over hoe regeringen hun begrotingsbeleid moeten voeren. Vragen over de zin van het hanteren van een maximaal begrotingstekort van drie procent zijn niet nieuw. Zowel in de aanloop als na de totstandkoming van de monetaire unie werd er gediscussieerd over de voor- en nadelen en de criteria waaraan lidstaten moesten voldoen. De stellingname van de landen kon daarbij verschillen. Terwijl Duitsland in 2003 het pact bewust aan de kant schoof, is het sinds de schuldencrisis een strikte voorstander van begrotingsdiscipline. Een analyse van de veranderingen van het stabiliteitspact in 2005 en 2011 kan daarom niet losstaan van de eerdere discussies bij de totstandkoming van de monetaire unie en de opmaat naar het pact.

Uit deze inleiding valt al op te maken dat Duitsland een centrale rol heeft gespeeld bij de onderhandelingen en het besluitvormingsproces. Door het *Wirtschaftswunder* was Duitsland al snel na de Tweede Wereldoorlog weer de economische grootmacht van Europa. Dit bracht ook de zorg met zich mee dat een nieuwe *Alleingang* van Duitsland voorkomen moest worden. De geschiedenis van de euro is daarom nauw verbonden met de verankering van Duitsland in West-Europa. Door de economische positie van Duitsland kon de Bundesbank met een sterke D-mark de facto het monetaire beleid van de andere Europese landen dicteren. Van Nederland wordt traditioneel verondersteld dat het optrekt met Duitsland, of zich schikt naar de Duitse positie. De gulden was bijvoorbeeld vele jaren gekoppeld aan de D-mark. Toch zijn beide landen het niet altijd eens, met de crisis uit 2003 als meest aansprekende voorbeeld.⁷

Dit roept vragen op over de Nederlandse rol in de besluitvorming. In hoeverre heeft Nederland in de onderhandelingen over de monetaire unie en het stabiliteitspact de Duitse stellingname kunnen beïnvloeden?

Deze hoofdvraag gaat uit van een aantal veronderstellingen. De eerste overweging is dat het onderhandelingsproces voor Nederland vooral via Duitsland loopt. Gekozen is voor een machtsrealistische invalshoek. Door de omvang van Nederland kan het onvoldoende invloed hebben om de besluitvorming in Europa direct te beïnvloeden, maar het kan dit mogelijk wel via Duitsland.

⁶ Dubois, *Op weg naar Europese begrotingsdiscipline*, 14.

⁷ *Ibidem*, 32-33.

Een tweede hieruit voortvloeiende veronderstelling gaat over het proces van de Europese integratie. De twee klassieke stromingen in de theorievorming over de Europese integratie zijn het intergouvernementalisme en het neofunctionalisme. Bij het intergouvernementalisme ligt de nadruk op de staat als actor. Europa is een project van en geleid door staten. Staatsbelangen van de verschillende lidstaten bepalen de mate van integratie, waardoor van een automatisch voortschrijdend proces geen sprake is. Het zijn hierbij vooral de grote lidstaten die veel invloed op de besluitvorming hebben.⁸

Het neofunctionalisme staat daar tegenover. Na twee wereldoorlogen was duidelijk dat de internationale samenwerkingsverbanden tot dan toe niet konden voorkomen dat er op grote schaal geweld uitbrak. Duitsland moest als volwaardig lid worden ingekaderd in Europa, zodat het nooit meer de militaire dominantie over het continent zou nastreven. De Europese samenwerking kreeg daarom een supranationaal karakter: landen begonnen vrijwillig delen van hun soevereiniteit af te staan. Hierdoor worden de supranationale elementen versterkt. Supranationale organisaties, zoals de Europese Commissie, hebben de vrijheid om zelf invloed uit te oefenen op het integratieproces.⁹

In hoofdstuk twee staat het Nederlands beleid bij de start van de onderhandelingen over de monetaire unie en het stabiliteitspact centraal. Welke positie nam de Nederlandse regering in en waar was deze op gebaseerd? Hierbij wordt onder meer gekeken naar wat betrokkenen, onder wie de voormalig premiers Ruud Lubbers en Wim Kok, er twintig jaar na het Verdrag van Maastricht in de bundel *De euro* van financieel-economisch journalist Roel Janssen over gezegd hebben. Ook wordt gekeken naar het Economendebat in 1992 en Tweede Kamerstukken over de monetaire unie en het stabiliteitspact. Dit zijn onder meer brieven van de minister van Financiën en vergaderingen van de vaste Kamercommissie van Financiën. Het debat in Nederland zal verder geanalyseerd worden aan de hand van de kritiek die een groep van zeventig economen in 1997 leverde in een manifest en kort daarna uitgebreider in een bundel. Het effect hiervan, samen met de in de media gevoerde discussie over de monetaire unie, geeft een genuanceerd beeld van de Nederlandse positie ten aanzien van het stabiliteitspact.

⁸ M. Heipertz en A.C. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact* (Cambridge 2010) 9.

⁹ Ibidem.

Nadat de Nederlandse positie is vastgesteld kan deze vergeleken worden met het Duitse standpunt. Als uitgangspunt wordt hiervoor het controversiële werk van de Amerikaanse politicoloog Andrew Moravcsik genomen. Zijn theorie – bekend als *liberal intergovernmentalism* – biedt een verklaring voor de positie van de grote lidstaten in de Europese integratie. Na een inventarisatie van het Duitse standpunt en de dilemma's waar het land voor staat, volgt er een vergelijking waarbij zowel naar de verschillen als de overeenkomsten tussen beide landen gekeken wordt. Als de Nederlandse positie ten opzichte van Duitsland bepaald is, kan gekeken worden naar de invloed die Nederland vanuit die positie kon uitoefenen op Duitsland.

In hoofdstuk vier staan de hervormingen van het stabiliteitspact in 2005 en 2011 centraal. Samen met de onderhandelingen over de monetaire unie en de totstandkoming van het originele stabiliteitspact zijn de hervormingen uit 2005 en 2011 de momenten waarop de begrotingsregels in Europa veranderden. Dit zijn de drie ijkpunten van deze scriptie. Lopende gebeurtenissen in 2012 maken geen deel uit van het onderzoek, maar zullen indien relevant wel genoemd worden in de conclusie. Naast een algemeen beeld van de hervormingen zal gekeken worden naar de rol die Nederland en Duitsland hebben gespeeld bij de herzieningen van het pact. Hoe heeft Nederland Duitsland beïnvloed en welke invloed heeft dit gehad op het resultaat? Hierbij zal onder meer gekeken worden naar relevante verdragsteksten en stukken van de Europese Raad waarin de veranderingen van het stabiliteitspact zijn vastgelegd. Ook de discussie in de media zal geanalyseerd worden. Welk beeld over de hervormingen kwam er in de geschreven media naar voren?

Naast de literatuur en primaire bronnen – Kamerstukken, officiële documenten van het stabiliteitspact en Europese instanties – zijn er ook een aantal interviews met betrokkenen bij het onderwerp, die de literatuur en bronnen met aanvullende visies verrijken. Dit zijn:

- Age Bakker (1950), voormalig Nederlands bewindvoerder bij het IMF. Hij is hoogleraar Monetaire en Bancaire vraagstukken aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Voor zijn functie bij het IMF was hij werkzaam bij De Nederlandsche Bank (DNB) als onderdirecteur en was hij twaalf jaar kroonlid van de Sociaal Economische Raad (SER). Bij DNB gaf hij veel voorlichting over de euro, waarover hij ook een boek schreef: *Met gelijke munt. Van gulden naar euro: de gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven.*

- André Szász (1932), werkte als directeur buitenland bij DNB en was vanuit de centrale bank betrokken bij de voorbereidingen van de monetaire unie. Daarnaast is hij emeritus hoogleraar Europese economie. Over de geschiedenis van het gehele Europese monetaire project schreef hij een boek: *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*.
- Kees Vendrik (1963), voormalig Tweede Kamerlid en financieel specialist voor GroenLinks van 1998 tot 2010. Hij is een van de auteurs van het in 1998 gepubliceerde boek *De prijs van de euro*. In 2011 werd hij benoemd tot lid van de Algemene Rekenkamer.

Bakker en Szász belichtten vanuit hun werkervaring vooral de kant van De Nederlandsche Bank. Bij Vendrik lag de nadruk op zijn ervaringen als Kamerlid en daarmee ook meer op periode na de eeuwwisseling. Op zijn verzoek is er in deze scriptie geen gebruik gemaakt van citaten van Vendrik en worden er ook geen uitspraken aan hem toegeschreven. Het interview met Vendrik dient daarom als achtergrondinformatie. Citaten en verwijzingen zullen alleen betrekking hebben op zijn boek.

2. Nederland op weg naar een monetaire unie

Met enig historisch besef en gevoel voor romantiek kan betoogd worden dat Nederland een van de vaders is van de monetaire unie. In 1969 werd in Den Haag al besloten om een monetaire unie in Europa op te richten. Daar werd de kiem gelegd voor de totstandkoming van de EMU, maar niet zoals Nederland en Duitsland dat wilden: als bekroning en sluitstuk van een veel verdergaand integratieproces. In plaats daarvan werd ingezet op een gelijktijdig proces van monetaire- en politieke integratie.¹⁰ In de tweede helft van het jaar 1991 was Nederland voorzitter van de Europese Raad en bereikten de regeringsleiders in Maastricht een overeenkomst over de monetaire unie. Cees Maas (1947) destijds thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën schrijft hierover:

‘Zodra Nederland voorzitter werd, hebben we het Luxemburgse voorstel terzijde gelegd en zijn we bij Financiën aan de slag gegaan. Mijn medewerker Bernard ter Haar en ik hebben eigenlijk het hele verdrag in een half jaar schreven. Vanaf *scratch*.’¹¹

Zes jaar later was Nederland opnieuw voorzitter en werd het stabiliteitspact beklonken in het Verdrag van Amsterdam.

In dit hoofdstuk volgt een analyse van het standpunt van de Nederlandse regering. Waar bestond dit uit en hoe is het tot stand gekomen? De basis hiervoor bestaat uit Kamerstukken, zoals vergaderingen over de monetaire unie en brieven van de minister van Financiën. Het regeringsstandpunt zal ook in bredere context geplaatst worden: welke kritiek hadden politici en economen op dit standpunt? En hoe werd dit besproken in de geschreven media? Een krantenanalyse leidt tot andere inzichten dan de Kamerstukken over de monetaire unie. In de geschreven media kunnen experts die buiten de politiek staan hun mening geven en het debat beïnvloeden. Ook biedt het politici een groter en vrijer podium dan dat van de Tweede Kamer.

2.1 Op zoek naar consensus

Het Nederlands voorzitterschap vormde bij de standpuntbepaling eerder een obstakel dan een verrijking. Het zorgde voor een prikkel bij de Nederlandse regering om de onderhandelingen succesvol af te sluiten. Het is mogelijk dat daardoor eerder concessies werden gedaan ten koste van het Nederlandse standpunt. In *De euro*.

¹⁰ Interview met André Szász, Amsterdam 27 augustus 2012.

¹¹ R. Janssen, *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht* (Amsterdam 2012) 107.

Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht reconstrueert financieel-economisch journalist Roel Janssen (1947) de totstandkoming van de monetaire unie met een aantal hoofdrolspelers, onder wie de oud-premiers Ruud Lubbers (1939) en Wim Kok (1938), destijds minister van Financiën. Bij het lezen van het boek valt op dat Lubbers spreekt vanuit het voorzittersperspectief. Niet zozeer het Nederlandse standpunt staat centraal, maar het verloop van de top in Maastricht. Lubbers situeert zichzelf als gastheer en de aangewezen persoon om de top in Maastricht te laten slagen. Kok komt vooral naar voren als de mediator tussen de grote landen Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. In hoeverre het resultaat overeenkomt met de Nederlandse wensen komt nauwelijks aan de orde. Het resultaat was volgens Lubbers ‘een uitruil tussen Duitsland en Frankrijk’.¹² Het Nederlands belang laat hij in het boek onderbelicht door niet verder te komen dan dat Nederland een krachtig Europa wil, met een gemeenschappelijke munt.¹³

Volgens André Szász heeft Lubbers bij de top wel concessies gedaan. Het voornaamste punt was de einddatum in het verdrag waarop de monetaire unie van start zou gaan. Bij De Nederlandsche Bank vond men dat daardoor de datum zwaarder zou gaan wegen dan de toelatingscriteria. Voor Lubbers stond echter het belang van het slagen van Maastricht voorop.¹⁴ Vasthouden aan de eis voor een verdrag zonder einddatum was geen mogelijkheid. De Duitse Bondskanselier Helmut Kohl (1930) steunde het Frans-Italiaanse initiatief om een datum in het verdrag op te nemen.¹⁵ Age Bakker nuanceert de mogelijke concessies van Lubbers. Hij wijst er op dat de contouren van de monetaire unie voor Maastricht grotendeels al vast lagen.¹⁶ Behalve de datum en de locatie van de ECB hoefde er in Maastricht onder Nederlands voorzitterschap weinig meer te worden ingevuld.

Om een duidelijk beeld te krijgen van het uitgangspunt van de Nederlandse regering is het niet genoeg om alleen naar het Verdrag van Maastricht te kijken. De periode voorafgaand aan het verdrag geeft een beter beeld van de discussiepunten. De besluitvorming in de Tweede Kamer concentreerde zich rond drie brieven van de toenmalige minister van Financiën, Wim Kok, aan de Tweede Kamer. Daarnaast

¹² Janssen, *De euro*, 50.

¹³ *Ibidem*, 40-41.

¹⁴ Interview Szász.

¹⁵ A. Szász, ‘Een Duits dilemma: de euro van geloofwaardigheids- naar vertrouwenscrisis.’, *Internationale Spectator* 3 (2012) 137-140, 138.

¹⁶ Interview met Age Bakker, Bussum 28 augustus 2012.

waren er ook meerdere overleggen van de vaste commissie voor Financiën die inzicht bieden in de totstandkoming van het Nederlandse standpunt.

In de eerste brief van 1 december 1989 stond nog weinig concreets over de monetaire unie. Kok formuleerde voor Nederland vier kernvragen waar overeenstemming over bereikt moest worden, voordat de onderhandelingen konden beginnen. Ten eerste stond prijsstabiliteit als primaire doelstelling en een onafhankelijk stelsel van centrale banken voorop bij de vorming van een gezamenlijke monetaire unie. Het tweede punt ging over de invulling van het begrotingsbeleid van de lidstaten. De regering noemde hierbij het begrip subsidiariteit: een hogere (Europese) instantie moet geen taken overnemen van lagere (nationale) bestuurslagen als deze de taken ook kunnen uitvoeren. In het midden werd gelaten hoe Nederland hier voor het begrotingsbeleid invulling aan wilde geven. Wel noemde de regering al een aantal belangrijke punten die later een rol zouden gaan spelen:

‘Essentiële vragen betreffen het zekerstellen dat geen lid zijn schuld kan afwentelen op medeleden en, deels hiermee samenhangend, eventuele wenselijkheid van bindende afspraken en toezicht ter zake van financieringstekorten van de overheden.’¹⁷

In het derde kernpunt benadrukte de regering de noodzaak van gelijktijdige vooruitgang en samenhang van de economische en monetaire unie en de politieke unie. De regering was hier al lang afgestapt van de ‘kroningstheorie’ die het eerst voor ogen had. De monetaire unie was niet meer de bekroning van een politiek integratieproces, maar een gelijktijdige ontwikkeling naast een politiek integratieproces.¹⁸ Het vierde kernpunt ging over de inrichting en legitimiteit van de Europese instellingen waaraan bevoegdheden werden overgedragen. Vooral de noodzaak van democratische controle kwam hierin naar voren.¹⁹ De laatste jaren is dit anders, maar in de jaren negentig had Nederland een sterke voorkeur voor federale structuren, in tegenstelling tot het intergouvernementeel traject waarin de geringe machtspositie van Nederland het zou afleggen. Er was bijvoorbeeld de sterke wens om het Europees Parlement te versterken.²⁰

¹⁷ Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk V (Ministerie van Buitenlandse Zaken) voor het jaar 1990. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70, 13.

¹⁸ Interview Szász.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70, 13.

²⁰ G. Reuten, K. Vendrik en R. Went (red.), *De prijs van de euro. De gevaren van de Europese monetaire unie* (Amsterdam 1998) 85-86, 175.

Kok eindigde de eerste brief met een opvallend citaat:

‘In concreto is het, om mislukking te voorkomen in ieder geval nodig dat de BRD zich herkent in de principes van de monetaire inrichting en dat tijd wordt genomen om de kans te vergroten dat alle lidstaten zullen willen participeren.’²¹

In het mondelinge Kameroverleg naar aanleiding van de brief maakte Frans Weisglas (VVD) een opmerking over het expliciet noemen van de Bondsrepubliek door Kok in de brief. Hij constateerde dat hiermee de indruk ontstond dat andere lidstaten voor Nederland weinig relevant waren, alleen de positie van Duitsland deed er toe. Kok weersprak deze aanname, maar dit nam niet weg dat de positie van Duitsland essentieel was voor Nederland. Zonder West-Duitsland zou er geen monetaire unie kunnen komen. Naast een Duits fiat wilde Nederland dat er zoveel mogelijk landen zouden participeren. Geen twee snelheden in Europa, maar het liefst een monetaire unie met alle landen – inclusief het terughoudende Verenigd Koninkrijk.²²

In de tweede brief, van 26 maart 1990, kwam opnieuw de sterke voorkeur voor prijsstabiliteit naar voren. Het begrotingsbeleid werd verder ingevuld. De regering vond dat excessieve begrotingstekorten en staatsschulden gevaarlijk konden zijn in een monetaire unie. Ze sprak echter nog geen voorkeur uit over de controle daarop. Er waren meerdere opties: bindende begrotingsregels, onderling toezicht en correctieprocedures die in de nationale wetgeving werden opgenomen, of vertrouwen in de werking van marktkrachten.²³ Opvallend is dat een aantal Kamerleden een voorkeur had voor flexibele begrotingsregels.²⁴ Zij kozen voor de derde van drie door Kok gepresenteerde opties, wat neerkwam op een algemeen voorschrift in het verdrag:

‘In het geval van bindende regels op het begrotingsterrein zijn er ruwweg drie juridische mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is het opnemen van bindende regelgeving in het Verdrag zelf (bv. een vaste norm voor het begrotingstekort). (...) Een tweede mogelijkheid is in het Verdrag een kwalitatieve norm op te nemen (bv. een verbod op een excessief begrotingstekort). De Raad krijgt dan de bevoegdheid deze norm te kwantificeren in Raadsbesluiten, die op voorstel van de Commissie

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70, 14.

²² Ibidem, 1.

²³ Europese Monetaire Unie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 529, nr. 1, 15.

²⁴ Ibidem, 4,6.

worden genomen. (...) Een derde mogelijkheid is dat in het Verdrag voorgeschreven wordt dat de Raad maatregelen dient te nemen op begrotingsterrein. (...) In een dergelijk besluit kan een zelfde norm voor de gehele Gemeenschap worden vastgelegd, maar ook is mogelijk dat besluiten worden genomen toegespitst op de concrete situatie van een lidstaat.²⁵

Nederland koos niet voor bindende regels in het verdrag, maar liet ruimte voor een oordeel van de Europese Raad. Na de eeuwwisseling kreeg Nederland hier spijt van. Duitsland en Frankrijk ontlieden daardoor een sanctie van de Raad. Met het begrotingspact uit 2011 is geprobeerd dit te repareren door de macht van de Raad te verkleinen.

De derde brief is van 19 september 1990 en herhaalde en concretiseerde voor een groot deel de al hierboven genoemde punten. Kok richtte zich in deze brief vooral op de toekomstige Europese Centrale Bank (ECB). Nederland was voorstander van strenge convergentiecriteria voordat de ECB kon worden opgericht. Het ging hierbij om onder meer convergentie naar prijsstabiliteit, renteconvergentie, onafhankelijke nationale centrale banken, geen monetaire financiering meer van begrotingstekorten en het terugdringen van excessieve begrotingstekorten.²⁶

In alle brieven wordt de gelijktijdig gevoerde discussie over meer politieke integratie in Europa aangesneden. Naast de Intergouvernementele Conferentie voor de EMU liepen er ook onderhandelingen voor een Europese Politieke Unie (EPU). Uiteindelijk is deze er niet gekomen en kwam er met de Europese Unie een minder ambitieuze constructie. Het Nederlandse plan sneuvelde en was een diplomatieke nederlaag, ook bekend als 'Zwarte Maandag'. In de discussie over de monetaire unie benadrukten politici vooral het belang dat beide conferenties gelijktijdig zouden moeten lopen en de noodzaak van meer democratische controle op de Europese instanties. Kok refereerde in een van zijn brieven aan de positie van Nederland en besprak tegelijk de Nederlandse onderhandelingspositie:

'Frankrijk is bij voorbeeld voor een intergouvernementeel Europa, terwijl Nederland een federale structuur bepleit. Voor het Nederlandse standpunt bestaat weliswaar weinig steun, maar toch moet Nederland

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 529, nr. 1, 18.

²⁶ Ecofin-Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, nr. 12, 5.

zijn eigen standpunt duidelijk verdedigen, zonder angst voor een politiek isolement.²⁷

Waar Nederland voor de politieke unie een afwijkend standpunt innam, gold dit in stuk mindere mate voor de monetaire unie. De regering zocht een weinig uitgesproken middenweg:

‘De minister had de indruk dat Nederland met zijn standpunt over een aantal belangrijke aspecten van de EMU niet in een geïsoleerde positie verkeert en in staat zal zijn een brugfunctie te vervullen tussen enkele lidstaten.’²⁸

Nederland formuleerde geen breekpunten of grote eisen. Het bleef dicht bij Duitsland zonder dat het als verlengstuk van het land wilde dienen.²⁹

2.2 Maastricht als monetair resultaat

Voor Maastricht had Nederland de ‘kroningstheorie’ al losgelaten. Na Maastricht bleek al snel dat er weeffouten in het verdrag zaten, waarvan de gevolgen nog onbekend waren. In zijn voorlichtingsboek over de euro benoemde Bakker twee fouten in het Verdrag van Maastricht:

‘De eerste is die tussen de E en de M van de EMU. Op economisch terrein is sprake van coördinatie van het economische beleid, maar er is geen supranationale begrotingsautoriteit; op monetair terrein is juist wél sprake van volledige overdracht van soevereine bevoegdheden.’³⁰

De tweede weeffout is de relatie tussen de EMU en de EPU. De monetaire unie is stevig verankerd in de structuur van de Europese Unie. De afspraken over de politieke unie zijn ondergebracht in de pijlerstructuur van de EU. Lidstaten werken samen, maar dwingend zijn de afspraken niet. Daarnaast is de macht van de Europese Commissie en het Europees Parlement beperkt.³¹

In eerste instantie was er echter vooral aandacht voor de voordelen van een monetaire unie. Bij de ratificatie van het Verdrag reageerde het kabinet in juni 1992 op een advies van de Raad van de State. Daarin gaf de regering een puntsgewijze samenvatting van de voordelen die ze zag in monetaire eenwording. Het

²⁷ Ecofin-Raad. Europese Monetaire Unie en Europese Politieke Unie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07 en 21 952, nr. 35, 9.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07 en 21 952, nr. 43, 2.

²⁹ Ibidem, 7.

³⁰ A.F.P. Bakker, *Met gelijke munt. Van gulden naar euro: de gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven*. (Amsterdam 1998) 165.

³¹ Ibidem.

Interview Bakker.

complementeren van de interne markt zou er toe leiden dat het voordeel dat Nederland genood van prijsstabiliteit over een groter gebied in Europa verspreid zou worden. Daarnaast was er geen wisselkoersonzekerheid meer en verdwenen de kosten voor het omwisselen van valuta.³² De regering zag de monetaire unie als sluitstuk van de gemeenschappelijke markt. De concurrentie tussen bedrijven en mobiliteit van goederen en arbeid zal toenemen. Daarnaast zal de monetaire unie op budgettair vlak de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Een laatste voordeel waar het kabinet op wees was de ‘bundeling van krachten in de Gemeenschap op het terrein van de internationale economische, monetaire en politieke samenwerking.’³³ De regering liet echter na te benoemen wat hiervan het voordeel was en waar deze bundeling in naar voren kwam. In het rapport noemde de regering ook kort de nadelen. Als de monetaire unie niet stabiel was zou Nederland de verworven prijsstabiliteit en de gunstige wisselkoers van de harde gulden verliezen.

De Nederlandse regering toonde zich in de memorie van toelichting een groot voorstander van strenge criteria voordat de derde fase (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle EMU-fases) van de monetaire unie van start zou gaan.

‘De regering hecht er sterk aan dat de beslissing over de overgang naar de derde fase zal zijn gebaseerd op een aantal objectieve economische criteria voor duurzame convergentie. Het is met het oog op de objectiviteit van de beoordeling een groot winstpunt dat deze criteria nauwkeurig zijn gedefinieerd en gekwantificeerd. Als men de EMU op een solide basis wenst te bouwen, is het essentieel dat de convergentiecriteria niet verwateren. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat de criteria mechanisch zullen moeten worden toegepast, aangezien op die manier geen recht zou worden gedaan aan de complexiteit van de economische werkelijkheid. Het betekent echter wel dat beoogd is dat bij de beslissing geen politieke overwegingen worden betrokken.’³⁴

Het was echter niet vanzelfsprekend dat het begrotingscriterium van een tekort van drie procent de leidraad zou worden in het verdrag. Szász legt uit dat dit willekeurig was. Duitsland en Nederland wilden kwantitatieve criteria. Criteria uitgedrukt in cijfers zouden de controversale en politieke speelruimte voor toetreding zoveel

³² Nader rapport regering n.a.v. advies Raad van State over Verdrag van Maastricht. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 647 (R 1437), A, 1-67, 47.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 647 (R 1437), A, 1-67, 47.

³⁴ Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr. 13, 131.

mogelijk beperken. In eerste instantie keken beide landen niet naar begrotings- en staatschuldeisen, maar naar de balans op de lopende- en de kapitaalrekening. Dit was minder willekeurig, maar werd niet geaccepteerd door de andere lidstaten.³⁵ De in Maastricht afgesproken convergentiecriteria waren compromissen die in de jaren erna – bij het Economendebat, de totstandkoming van het stabiliteitspact en de kritiek op de monetaire unie – voor de meeste ophef zouden zorgen.

2.3 Economendebat

In het jaarlijks debat georganiseerd door de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde discussieerden economen in 1992 – op basis van vier inleidingen – over het Nederlands begrotingsbeleid in de opmaat naar de monetaire unie. Een van de bijdrages kwam van Gerrit Zalm (1952), later minister van Financiën en toen directeur van het Centraal Planbureau (CPB) en bijzonder hoogleraar economische politiek aan de Vrije Universiteit. Zalm wijst (samen met CPB-collega T.H. van Hoek) op de ‘aanzienlijke institutionele, fiscale en demografische verschillen tussen de lidstaten’. Het zou ‘louter toeval zijn als hieruit identieke eisen zouden voortvloeien voor tekort en schuldquote’.³⁶

Begrotingstekorten en staatsschulden zijn niet alles bepalend voor de monetaire en economische stabiliteit van een land. Ook de inflatie, de rentestand, de balans op de lopende rekening en de spaarquote van een land hebben hier invloed op. Zalm en Van Hoek betoogden daarom dat het onacceptabel zou zijn als goed presterende landen – zoals België, Duitsland en Nederland – niet zouden kunnen deelnemen aan de monetaire unie, omdat ze een te hoog begrotingstekort of te hoge staatschuld hadden. Deze arbitraire normen deden onvoldoende recht aan de situatie waarin de landen zich bevonden. Nederland moest de EMU-normen daarom met ‘een flinke korrel zout nemen’.³⁷ Opvallend, want in zijn tijd als minister zou Zalm zich met enige regelmaat hardmaken voor het strikt toepassen van de normen en de sancties bij het overtreden daarvan.

³⁵ Interview Szász.

³⁶ T.H. van Hoek en G. Zalm, ‘Nationaal begrotingsbeleid in Europees perspectief’, in: J.A.J. Alders, H. Garretsen, J. de Haan en L.H. Hoogduin (editores), *Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staatsschuld, op weg naar de EMU* (Amsterdam 1992) 34-52, 39.

³⁷ *Ibidem*, 42, 49.

2.4 Duitse wens Maastricht 2.0

Duitsland maakte zich enkele jaren na het verdrag over de monetaire unie zorgen over de afgesproken criteria en begrotingsnormen. ‘Maastricht’ was in Duitse ogen onvolledig. Er waren convergentiecriteria afgesproken voor toegang tot fase 3 van de monetaire unie: een begrotingstekort van maximaal drie procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een staatsschuld van maximaal zestig procent van het bbp, of een in voldoende mate dalende schuld in de richting van zestig procent. Als landen daaraan voldeden kwamen ze in de kopgroep en mochten ze de euro invoeren. Dit werkte boekhoudkundige trucs en eenmalige maatregelen in de hand. Landen konden bijvoorbeeld staatsbedrijven verkopen om de staatsschuld te verminderen, maar structureel verbeterde dit het begrotingssaldo niet. Eenmaal togetreden verdween de prikkel voor het voeren van een stabiel begrotingsbeleid. Bij overtreding van de criteria ontbraken sancties en een land kon ook niet uit de monetaire unie gezet worden.³⁸ Deze lacune in de afspraken was vooral in Duitse ogen een groot probleem. In Duitsland speelde meer dan in Nederland het gevaar dat de EMU een minder stabiele Europese munt zou opleveren dan de eigen munt.³⁹

Duitsland maakte zich zorgen dat landen zonder begrotingsdiscipline een negatieve invloed zouden hebben op de prijsstabiliteit en inflatie in de eurozone. De effecten van regeringen die te veel geld uitgaven konden eenvoudig overslaan naar andere landen in de interne markt.⁴⁰ Dit zou bovendien de euro aantasten, die voor Duitsland net als de D-mark een harde munt moest worden. De Duitse bevolking was huiverig om hun sterke munt in te ruilen voor de euro waarvan de toekomst onzeker was. De herinnering aan de hyperinflaties uit de jaren '20 en 1945 stond bij veel Duitsers nog op het netvlies, dat nooit meer.⁴¹ De D-mark groeide na de Tweede Wereldoorlog uit tot het symbool van het snelle en krachtige herstel van de Duitse economie en het hernieuwde aanzien in de wereld.⁴² Een stabiliteitspact was daarom nodig voor het vertrouwen van de Duitse bevolking in de EMU. Een monetaire unie

³⁸ R. Beetsma, 'Does EMU Need a Stability Pact?' in: A. Brunila, M. Buti en D. Franco (ed.), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU* (Basingstoke 2001) 23-51, 23.

³⁹ A. Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt.* (Amsterdam 2001) 238.

⁴⁰ J. Stark, 'Genesis of a Pact', in: A. Brunila, M. Buti en D. Franco (ed.), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU.* (Basingstoke, 2001) 77-105, 79.

⁴¹ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 46.

⁴² Stark, 'Genesis of a Pact', 83.

zonder Duitsland of zonder publieke steun van Duitsland zou onmogelijk kunnen slagen.

Het stabiliteitspact bestaat uit twee delen: een preventieve arm en een correctieve arm. (Zie bijlage 2 voor een overzicht van de officiële teksten van het stabiliteitspact). De preventieve arm werkt op basis van stabiliteitsprogramma's die de lidstaten moeten indienen. De Ecofin (de Raad Economische en Financiële Zaken, bestaande uit de ministers van Financiën en Economische Zaken van de lidstaten) beoordeelt deze en kan lidstaten een zogenaamde 'early warning' geven als het ingediende programma onvoldoende is en er een buitensporig tekort dreigt. Dit kan bijvoorbeeld zijn als het begrotingstekort in een situatie van hoogconjunctuur bijna drie procent is. Bij een terugvallende economie kan dit gemakkelijk oplopen tot meer dan drie procent.

De correctieve arm in het stabiliteitspact is een uitwerking van de buitensporigtekortprocedure (btp) uit het Verdrag van Maastricht. Het introduceert een tijdschema voor het in gang zetten van sancties tegen een lidstaat als deze een begrotingstekort heeft van meer dan drie procent. Dit kan uitmonden in de verplichting om een renteloos depositie van maximaal een half procent van het bbp te storten bij de ECB. Als het tekort niet wordt teruggedrongen kan dit bedrag worden omgezet in een boete. Dit moet echter vooral afschrikwekkend werken. Verschillende auteurs en commentatoren plaatsten destijds grote vraagtekens bij de uitvoering van de sancties. Frits Bolkestein, fractievoorzitter van de VVD:

'Ziet u de Franse regering aan de bevolking uitleggen dat er miljarden francs op een Europese rekening moeten worden gestort, die het tekort alleen maar vergroten, omdat het moet van 'Frankfurt'?'⁴³

Daarnaast moesten ministers zelf oordelen over het toepassen van sancties, terwijl ze deze regels zelf gemaakt hadden.⁴⁴

Wat opvalt, is dat een aantal Kamerleden geopolitieke argumenten gebruikten in de discussie over het stabiliteitspact. Zo zei Hans Hoogervorst (VVD) op 23 november 1995 in de vaste commissie voor Financiën:

'Bovendien geldt dat de EMU van meet af aan voor Duitsland niet primair een economisch, maar een politiek project is geweest. De EMU is voor Duitsland vooral het vliegwiel voor een Europese Politieke Unie en de

⁴³ M. Schinkel, 'De toekomst van de Europese muntunie; Bolkesteins weerzin', *NRC Handelsblad*, 11 februari 1997, 16.

⁴⁴ Interview Bakker.

kans bestaat dan ook dat uiteindelijk politieke motieven de doorslag zullen geven, ten koste van de economische degelijkheid. Voor Nederland betekent dit dat het zelfs in een monetair bondgenootschap met Duitsland uiterst waakzaam dient te blijven.⁴⁵

Ook Gerrit de Jong (CDA) betoogde dat het Nederland vooral te doen was om de politieke inbedding van Duitsland in Europa.⁴⁶ Duitsland zag de monetaire unie volgens De Jong als opmaat voor een politieke unie, terwijl voor Nederland veel meer de positie van Duitsland in Europa centraal stond. Vijf jaar na de Duitse hereniging speelde dit voor Nederland nog een essentiële rol in de buitenlandse politiek. De Kamerleden bespraken het stabiliteitspact vooral in relatie tot Duitsland. Voor de economische argumenten van de regering was weinig aandacht.

De Nederlandse regering onderschreef de noodzaak van een stabiliteitspact en was het grotendeels eens met de voorstellen zoals die gedaan zijn door Duitsland en de Europese Commissie. Zalm maakte zich geen zorgen over de geloofwaardigheid van het pact. In tegenstelling tot de opmerkingen uit de Tweede Kamer vond hij het niet logisch om er vanuit te gaan dat Duitsland om politieke redenen soepel zou omgaan met de criteria.⁴⁷ Hij veronderstelde een gemeenschappelijk Nederlands-Duits belang:

‘De monetaire stabiliteit die ons land reeds zeer vele jaren kent wordt straks niet langer zelfstandig verdedigd. (...) Een gebrek aan beheersing van de overheidsfinanciën [zou] één van de belangrijkste bedreigingen van de stabiliteit van de EMU kunnen vormen. Nederland heeft er daarom alle belang bij dat de partners in de monetaire unie volledig gehouden kunnen worden aan de budgettaire discipline die in het Verdrag is vastgelegd.’⁴⁸

Er zitten een aantal onevenwichtigheden in dit citaat. Zo gaat Zalm er aan voorbij dat de gulden al aan de D-mark gekoppeld was. Dit bracht welvaart en stabiliteit met zich mee, maar van ‘zelfstandige verdediging’ was al geen sprake meer. Nederland volgde automatisch Duitsland bij veranderingen in de wisselkoers. Daarnaast was Zalm overtuigd van de oprechtheid van Duitsland. De grote landen zouden de criteria niet laten verwateren.⁴⁹ Met de kennis van nu kan geconcludeerd worden dat bovenstaand

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 501-07, nr. 154, 2.

⁴⁶ Ibidem, 3.

⁴⁷ Ibidem, 12.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107, nr. 1, 3.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 501-07, nr. 163, 8.

citaat van Zalm vooral betrekking heeft gehad op Nederland en dat bij Duitsland hele andere overwegingen speelden.

Ook het stabiliteitspact veranderde weinig aan de controversiële criteria. Er was zelfs een tegenstelling waarneembaar tussen de monetaire unie en het doel van het stabiliteitspact. Beide zijn politieke constructies met vele compromissen op monetair en economisch terrein. André Rouvoet (RPF) zette de tegenstelling uiteen:

‘Er ligt hier een dilemma: als de criteria strikt worden toegepast, moet worden verwacht dat de EMU met maar weinig landen van start kan gaan en als dat ongewenst wordt geacht, komt het stabiliteitspact al direct onder druk te staan. Het alternatief van versoepeling van de criteria vond de heer Rouvoet, mét de minister, een onbegaanbare weg.’⁵⁰

De regering hield daarmee vast aan de afgesproken criteria, maar onomstreden waren deze niet.

2.5 Kritiek

Op 13 februari 1997 publiceerden zeventig Nederlandse economen een manifest over de EMU. Eensgezind spraken zij zich uit tegen het van start gaan van de derde fase van de monetaire unie:

‘Het verdrag van Maastricht, dat op 1 november 1993 in werking trad, kent vele onvolkomenheden (...). Daarbij is het Verdrag gebaseerd op dubieuze economische veronderstellingen.’⁵¹

De groep van zeventig zette zich af tegen het starre monetaristische karakter van de EMU en het stabiliteitspact. De monetaire unie drukte een verkeerd model uit van hoe de economie zou moeten functioneren. De economen waren er niet van overtuigd dat de EMU, met dit model, de meest wenselijke stap naar verdere Europese integratie was. In het manifest staat de Europese sociale welvaartsstaat centraal, waarbij de nadruk lag op werkgelegenheid, milieu, democratie en een eerlijke inkomensverdeling.

De bezwaren in het manifest worden in de bundel *De prijs van de euro*, onder redactie van de economen Geert Reuten (1946), Kees Vendrik (1963) en Robert Went (1955), uitgebreid uiteengezet. Hun kritiek is gekleurd en daarom niet verrassend. Reuten werd later lid van de Socialistische Partij en kwam in 2007 in de Eerste

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107 en 25 110, nr. 3, 9.

⁵¹ Manifest zeventig economen, ‘Met deze EMU kiest Europa verkeerde weg’, *de Volkskrant*, 13 februari 1997.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/486508/1997/02/13/Met-deze-EMU-kiest-Europa-verkeerde-weg.dhtml> (Geraadpleegd 31 mei 2012)

Kamer. Vendrik was Tweede Kamerlid voor GroenLinks van 1998 tot 2010. De schrijvers van de essays plaatsen vraagtekens bij de toelatingscriteria die zijn opgenomen in het Verdrag van Maastricht en in het stabiliteitspact. Zij betoogden dat de criteria een procyclisch karakter hadden. In een situatie van laagconjunctuur bestaat de kans dat de staatsschuld oploopt en het begrotingstekort stijgt. De overheidsfinanciën kunnen ontsporen door een oplopende werkloosheid en dalende belastinginkomsten. Om onder de 3-procentsnorm te blijven zal er extra bezuinigd moeten worden. Als het nationaal product daalt, dan is een land verplicht ook het absolute begrotingstekort omlaag te brengen. Zo mag bij een nationaal product van bijvoorbeeld 1000 euro, het begrotingstekort maximaal 30 euro bedragen. Stel nu dat de economie krimpt met vijf procent naar 950. Het begrotingstekort mag dan nog – volgens de 3-procentsnorm - slechts 28,5 euro bedragen. Bij een aanhoudende laagconjunctuur is de overheid gedwongen om extra te bezuinigen, met het risico dat de economie verder afremt en er nog meer bezuinigd moet worden. Het terugdringen van een begrotingstekort kan daarom het best in periodes van hoogconjunctuur.⁵²

Waren de criteria ook echt procyclisch? Bakker legt uit dat ze daar bij De Nederlandsche Bank nooit in geloofd hebben:

‘Je kunt natuurlijk denken bij een hoog begrotingstekort dat je meer geld in de economie moet pompen, dat kan op korte termijn de groei een klein beetje helpen. Maar de tekorten moeten wel ooit gefinancierd worden. Dit leidt in de toekomst tot hogere belastingen of lagere pensioenen en werkt averechts op het bestedingsgedrag van consumenten. Die zien dat de overheid tekorten heeft en gaan sparen.’⁵³

Het is zelfs zo dat het stabiliteitspact uitgaat van duurzame en houdbare overheidsfinanciën als voorwaarde voor economische groei. De tegenstelling tussen groei en stabiliteit in het pact doordat de criteria procyclisch werken, is volgens Bakker een schijntegenstelling.⁵⁴ Toch kan de fixatie op jaarlijkse tekorten, zoals is ontstaan door de criteria, procyclisch werken. Bij een tekortbeleid doet het wegwerken van tekorten altijd pijn op het verkeerde moment, terwijl in goede tijden overschotten weer makkelijk worden uitgegeven. Verstandiger zou het zijn om naar de trendmatige begroting te kijken, over meerdere jaren. Een tweede kritiekpunt is dat een norm van drie procent onvoldoende is in tijden van (zware) economische

⁵² Reuten, Vendrik en Went, *De prijs van de euro*, 16, 25, 32, 175.

⁵³ Interview Bakker.

⁵⁴ Ibidem.

teruggang. Inkomsten vallen terug en landen die tot dan toe een begrotingsevenwicht hadden – een streven wat zelden gehaald wordt – zakken snel door de drie procent heen. De invloed van de conjunctuur op de begroting is veel groter geworden sinds begin jaren negentig.

Over de gekozen schuldquote in het Verdrag van Maastricht werden bij het Economendebat in 1992 al vraagtekens geplaatst. Deze mag maximaal zestig procent van het bbp bedragen, ‘tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert’.⁵⁵ Wat is dan een voldoende afname van de schuldquote? Deze bepaling is discreet en daarmee geen spijkerhard toelatingscriterium. Zalm:

‘De norm van de bruto schuldquote is ongetwijfeld het zwakste element van de Maastrichtse uitkomsten. Deze norm kan niet worden toegepast op lidstaten met uiteenlopende karakteristiek en nodigt haast uit tot boekhoudkundige manipulatie.’⁵⁶

Ook De Nederlandsche Bank maakte zich zorgen over dit criterium. Het benadrukte daarom de noodzaak om tekort en schuld als één criterium te zien: de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor een land met een staatschuld van meer dan honderd procent was het volgens DNB niet genoeg als het tekort onder de drie procent lag. Het tekort moest kleiner zijn voordat de staatschuld in voldoende mate kon dalen.⁵⁷

Toch is het niet zo dat de gekozen criteria elke economische grondslag missen. De EMU-criteria gaan uit van een nominale economische groei van vijf procent. Dit getal bestaat voor een deel uit inflatie en voor het andere deel uit de reële economische groei. De verhouding tussen het jaarlijks tekort en de economische groei is volgens de criteria van het Verdrag van Maastricht 3:5. Hiermee kom je automatisch op een staatschuld van zestig procent. Een begrotingstekort van minder dan drie procent vermindert, bij een gelijkblijvende economische groei, dus automatisch de staatsschuld. Maar gaat dit ook op in de praktijk?

De gemiddelde inflatie in de eurozone, gemeten van 1997 tot en met 2011, bedroeg 1,98 procent.⁵⁸ De economische groei in die periode was 1,69 procent, ruim onder de vereiste groei van drie procent. Achteraf kan nu geconcludeerd worden dat de verwachte groeipercentages te optimistisch waren. De inflatie liet een stabiel laag

⁵⁵ Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht 1992).

⁵⁶ Van Hoek en Zalm, ‘Nationaal begrotingsbeleid in Europees perspectief’, 39, 49.

⁵⁷ Janssen, *De euro*, 156-157.

⁵⁸ Inflatie- en groeicijfers in procenten van het bnp via Eurostat.

niveau zien, maar het bijhorende streefcijfer van drie procent groei werd bij lange na niet gehaald. Hoewel er dus wel een economische basis achter de criteria schuil ging, zijn in het onderhandelingsproces vooral politieke keuzes gemaakt voor de invulling daarvan.

De schrijvers van *De prijs van de euro* wijzen in dit verband op de keus voor het monetarisme, als politiek-economische visie achter de monetaire unie. Het monetarisme wordt toegeschreven aan de econoom Milton Friedman (1912-2006). Waar John Maynard Keynes (1883-1946) zich op de vraagkant van de economie richtte, stelde Friedman de aanbodkant centraal. In plaats van omvangrijke investeringen moet de overheid in de eerste plaats zorgen voor prijsstabiliteit. De inflatie moet op een stabiel laag niveau gehouden worden door het begrotingstekort te verminderen en een ‘terughoudend monetair beleid’ te voeren.⁵⁹ Friedman gaat ervan uit dat de werkloosheid en de rente slechts beperkt beïnvloedbaar en laag te houden zijn door een actieve overheid.⁶⁰ De werkloosheid zal bijvoorbeeld dalen als de overheid geld in de economie pompt, maar dit effect zal slechts tijdelijk zijn en zelfs omslaan. Een lage werkloosheid zal er voor zorgen dat de lonen gaan stijgen en daarmee zal ook de inflatie oplopen. In de visie van Friedman moet de economie voorspelbaar blijven: consumenten, werkgevers en werknemers moeten er van op aan kunnen dat het prijsniveau zich geleidelijk in een duidelijke richting ontwikkelt. De overheid moet zich terughoudend opstellen. Het is dit beleid waar de groep van zeventig vraagtekens bij plaatste.⁶¹

Ook wijzen meerdere auteurs op het ontbreken van een stabilisatiemechanisme. Conjunctuurbewegingen in Europa lopen niet synchroon en kunnen niet getemperd worden doordat er geen verdelingsmechanisme is dat afdrachten eerlijk verdeelt. Toch is dit volgens een aantal economen wel noodzakelijk in een monetaire unie.⁶² Voor hun bezwaren gebruiken de economen de metafoor van de bouw van een huis: de gemeenschappelijke markt legde de fundering, de monetaire unie het dak, maar gezamenlijke muren (werkgelegenheids- en sociaalbeleid,

⁵⁹ M. Friedman, ‘The role of monetary policy’, *The American Economic Review* 58 (1968) 1-17, 14.

⁶⁰ Ibidem, 7-8.

⁶¹ Reuten, Vendrik en Went (red.), *De prijs van de euro*, 49-50.

⁶² Ibidem, 30, 44.

milieubeleid en fiscaal beleid) zijn nooit neergezet.⁶³ Elke lidstaat heeft zijn eigen muren en daardoor ligt het dak scheef.

2.6 Gehoor

In hoeverre vond de kritiek van de zeventig economen weerklank bij politici en in het maatschappelijk debat? Reuten, Vendrik en Went schrijven hierover dat de economen na het publiceren van het manifest ‘door de meeste Kamerleden, ministers en commentatoren met pek [werden] overgoten en weggehoond.’⁶⁴ Premier Kok probeerde bijvoorbeeld het debat te smoren: ‘Het is buitengewoon riskant in het openbaar te filosoferen over uitstel van de Economische en Monetaire Unie.’⁶⁵

In de media wierp Bolkestein zich op als een van de grootste criticasters van de monetaire unie. Uit verschillende krantenartikelen valt op te maken dat zijn positie vergelijkbaar is met die van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën: in principe tegen, maar voor als er zeer strenge – door hen opgestelde – criteria gehanteerd werden.⁶⁶ Op 17 december 1996 sprak Bolkestein in de Tweede Kamer de beroemde woorden: ‘Ik zal deze woorden in goud graveren en boven mijn bed hangen.’ Hij reageerde hier op de belofte van premier Kok die zei dat drie procent ook drie procent is bij het beoordelen of een lidstaat toe mag treden tot fase drie van de EMU.⁶⁷ Stellige woorden van Kok, want formeel mocht een land wel toetreden als het tekort meer dan drie procent bedroeg. Er zou dan wel gelijk een buitensporigtekortprocedure tegen het land gestart worden.

Hoewel Kok zeer stellig was over het toepassen van de toelatingscriteria, was er voor Nederland ook een argument om zich soepel op te stellen bij de toelatingsbesluiten. Een grote EMU zou de concurrentiepositie van Nederland aanzienlijk verbeteren. Veel zuidelijke lidstaten hadden een goedkope munt vergeleken met de dure gulden. Dit verschil zou met de euro verdwijnen en gunstig zijn voor de Nederlandse export.⁶⁸ Bakker nuanceert dit verband:

‘Met de kennis van nu kun je ook zeggen dat Duitsland en Nederland enorm geprofiteerd hebben van de uitbereiding van het muntgebied.

⁶³ Reuten, Vendrik en Went (red.), *De prijs van de euro*, 29.

⁶⁴ Ibidem, 7.

⁶⁵ A. Klamer, ‘Ontwaakt uit de eurodroom’, *NRC Handelsblad*, 26 februari 1997, 9.

⁶⁶ Janssen, *De euro*, 105.

Bijvoorbeeld: J.L. Heldring, ‘Ondanks horrorscenario toch voor?’, *NRC Handelsblad*, 14 februari 1997, 9.

⁶⁷ Schinkel, ‘De toekomst van de Europese muntunie; Bolkesteins weezin’, 16.

⁶⁸ Reuten, Vendrik en Went (red.), *De prijs van de euro*, 99-100.

Lonen werden in bedwang gehouden en de concurrentiepositie verbeterde alleen maar toen de monetaire unie startte. Het belang was echter vooral dat er alleen landen mee zouden doen die orde op zaken hadden gesteld.’⁶⁹

Bolkestein wijst op drie nadelen van de monetaire unie bij economische tegenwind: niet meer de mogelijkheid van depreciatie van de wisselkoers, geen automatisch stabilisatiemechanisme en een ten opzichte van de Verenigde Staten geringe arbeidsmobiliteit in de muntunie. Hij wees op een potentieel pijnpunt in het Verdrag:

‘Nu hebben we wel een no bail out clause vastgesteld, maar ik vraag me af of we dat kunnen volhouden onder die omstandigheden. En of het niet toch zal uitlopen op additionele geldstromen, in dit geval van de Bondsrepubliek als rijkere partner naar Frankrijk. Nu wordt geld zelden zonder voorwaarden verstrekt, en het valt dan ook te verwachten dat de Bondsrepubliek voorwaarden aan die geldstromen zal stellen.’⁷⁰

Er valt veel voor te zeggen dat Bolkestein met deze opmerking gelijk heeft gekregen. In de Europese schuldencrisis is erkend dat een ‘bail-out’ niet is toegestaan volgens het Verdrag.⁷¹ Ondertussen zijn er wel twee reddingspakketten van meer dan 200 miljard euro naar Griekenland overgemaakt. Het gaat om leningen, maar of dat geld ooit nog terugbetaald wordt is zeer de vraag. Ook het redden van Spaanse banken, een Europees noodfonds en het opkopen van staatsobligaties schuurt tegen de grenzen van het Verdrag aan. Deze ‘additionele geldstromen’ worden niet van harte uitgekeerd door Duitsland en Nederland. Een diepe crisis dreigt als de publieke opinie in Duitsland of de politiek zich in meerderheid hiertegen gaat verzetten. Toch is het betoog van Bolkestein niet altijd even consequent. Hij is tegen geldstromen naar financieel zwakke landen, maar noemt het ontbreken van een stabilisatiemechanisme tegelijkertijd als een van de nadelen van de monetaire unie.

Desondanks is het lovenswaardig dat Bolkestein – als vertegenwoordiger van een regeringspartij – serieus heeft geprobeerd de voor- en nadelen van de EMU af te wegen. Andere politici wimpelden de kritiek van de economen af en meden een discussie over de aangestipte tekortkomingen in de monetaire unie. Zalm: ‘Het zijn vooral dit soort economen waarvoor de kiezer bang moet zijn. Want zij zien geen

⁶⁹ Interview Bakker.

⁷⁰ Reuten, Vendrik en Went (red.), *De prijs van de euro*, 99-100.

⁷¹ C. Banning en R. Postma, ‘Toen de Grieken bij de euro kwamen. Hoe de munt speelbal van nationale politiek werd.’, *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2011.

problemen met hoge financieringstekorten en devaluaties van de gulden.⁷² Of econoom en financieel woordvoerder van de PvdA Rick van der Ploeg: hij vindt de hele actie van de economen gevaarlijk, omdat ze ‘inspeelt op de gevoelens van de burgers die ook niet precies weten wat er allemaal gaat veranderen’. De gevolgen van het niet doorgaan van de EMU zijn volgens Van der Ploeg verstrekkend. Ook hij plaatste de munt als grote stap in een verdergaand integratieproces. Zonder euro zou er volgens Van der Ploeg ook geen gezamenlijk milieu- of veiligheidsbeleid komen.⁷³ Zowel Zalm als Van der Ploeg ging niet in op de gevaren van een monetaire unie, zoals die (met geheel verschillende inhoud) worden aangestipt door de zeventig economen en Bolkestein.

2.7 Conclusie

Al met al was het Nederlandse standpunt een mix van verschillende belangen en afwegingen. Van de vier kernvragen die Kok in 1989 formuleerde is de belangrijkste overeind gebleven: prijsstabiliteit en een onafhankelijke centrale bank. Ook de tweede kernvraag over het begrotingsbeleid van de lidstaten voldeed aan de Nederlandse wens voor subsidiariteit. De EMU waarover in Maastricht een akkoord is bereikt met strenge criteria was een monetaire unie die Nederland wilde.

Toch zijn er ook aspecten die niet voldeden aan de Nederlandse wensen. Van de derde en vierde kernvraag is weinig tot niets tot stand gekomen. De Intergouvernementele Conferentie over een politieke unie was een afgang voor Nederland. De Nederlandse wens voor democratische controle is niet overgenomen in het intergouvernementele onderhandelingspel tussen Duitsland en Frankrijk.

Duidelijk is gemaakt dat de criteria omstreden zijn. Ze waren gebaseerd op onrealistische groeicijfers en er kan betoogd worden dat ze procyclisch werkten. Het debat dat hierover werd aangezwengeld vond weinig weerklank in de Nederlandse politiek en samenleving. In de onderhandelingen over de monetaire unie waren de afgesproken kwantitatieve sancties het hoogst haalbare. Dat deze uiteindelijk verplicht moesten worden toegepast op de afgesproken datum – het van start gaan van fase 3 van de EMU – is een concessie geweest van Nederland.

⁷² H. van Seumeren, ‘Tegenstanders EMU alleen eensgezind in hun ongenoegen’, *de Volkskrant*, 17 februari 1997.

⁷³ ‘Zeventig economen kanten zich tegen ‘dubieuze’ EMU’, *de Volkskrant*, 13 februari 1997.

Waarom voldeed de monetaire unie wel aan de eisen van prijsstabiliteit en een onafhankelijke centrale bank, maar was er geen politieke unie en weinig democratische controle? Het volgend hoofdstuk gaat in op de rol die Nederland in de onderhandelingen heeft kunnen spelen. Als het iets wilde bereiken in Europa moest het zich op Duitsland richten.

3. Invloed op Duitsland

De Nederlandse positie ten aanzien van de monetaire unie staat nauwelijks op zichzelf. In meerdere Kamerstukken refereerden politici aan Duitsland. Dit land stond aan de basis van de monetaire unie en stelde zelf de invoering van een stabiliteitspact voor. De belangrijke rol die Nederland aan Duitsland toeschreef was tweeledig. Het monetaire beleid van beide landen had grote overeenkomsten. Duitsland en Nederland hadden de twee meest onafhankelijke centrale banken van Europa. Sinds de jaren zestig volgde de gulden de wisselkoers van de D-mark en in 1983 werd de koppeling aan de D-mark het officiële wisselkoersbeleid van De Nederlandsche Bank.⁷⁴ Een tweede reden was de leidende rol van Duitsland na de val van de Muur in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie die uitmondde in het Verdrag van Maastricht.

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet waarom en onder welke voorwaarden Nederland voor een monetaire unie was. Niet alleen economische factoren speelden hierbij een rol. De Nederlandse wens voor een harde munt, strenge criteria, deelname van zoveel mogelijk landen en gezonde overheidsfinanciën kwam mede voort uit het willen inbedden van een herenigd Duitsland in Europa. Dit gold ook voor Duitsland. Koos het land voor een Duits Europa of voor een Europees Duitsland? Veel auteurs hebben zich met dit vraagstuk bezig gehouden. Vanuit Nederlands perspectief heeft historicus Friso Wielenga (1956), directeur van het *Zentrum für Niederlande-Studien* in Münster, hierover geschreven. Dit hoofdstuk begint met een korte duiding van de geopolitieke situatie in Europa aan de vooravond van het begin van de onderhandelingen van de monetaire unie.

De invloedrijke Amerikaanse politicoloog Andrew Moravcsik (1957) kiest een geheel andere invalshoek. Hij richt zich meer op het Verdrag van Maastricht en het ontstaan van de EMU en doet dat vanuit een rationeel-economisch perspectief. Zijn controversiële theorie – aangeduid als *liberal intergovernmentalism* – is van grote betekenis geweest voor het begrijpen van het proces van de Europese integratie. Zijn opvattingen over het proces van de Europese integratie, en de kritiek die hij hierop kreeg, maken veel duidelijk over de manier waarop Nederland het Duitse standpunt

⁷⁴ Szász, *De euro*, 239-240.

heeft kunnen beïnvloeden. Dit zal uiteengezet worden tot aan 2003, toen de regels van het stabiliteitspact geschonden werden.

3.1 EMU: een geopolitiek verhaal

Het ligt voor de hand om een causaal verband te zien in de opeenvolging van turbulente gebeurtenissen in Europa eind jaren tachtig en begin jaren negentig. De val van de Muur, de implosie van de Sovjet-Unie, de hereniging van Duitsland en het Verdrag van Maastricht vonden in betrekkelijk korte tijd plaats. Een traditionele verklaring in het Europees integratieproces voor de totstandkoming van de monetaire unie is daarom dat deze voor Duitsland een concessie was aan Frankrijk. Europa, met Frankrijk voorop, wilde wat terug voor de eenwording van Duitsland. Om de hereniging geaccepteerd te krijgen stemde Duitsland daarom in met een monetaire unie.⁷⁵ De Fransen beseften dat hun franc nooit zo sterk zou worden als de D-mark en dat zonder een gemeenschappelijke munt het Duitse monetair beleid altijd leidend zou zijn in Europa.⁷⁶

Net als andere West-Europese landen was Nederland verbaasd over de snelheid waarmee de omwentelingen zich in Duitsland voltrokken. Nederland stond in eerste instantie sceptisch tegenover een verenigd Duitsland.⁷⁷ Aan de ene kant zag het de voordelen van de liberalisatie van Oost-Europa en de voordelen die dit voor pan-Europese samenwerking bood. Aan de andere kant was het ook bang dat Duitsland de belangstelling voor het Europees project zou verliezen, doordat de hereniging prioriteit kreeg.⁷⁸ Nederland had medio 1989 als standpunt dat de hereniging van Duitsland alleen kon plaatsvinden als deze gepaard ging met een Europese en Atlantische inbedding.⁷⁹ Nederland zag de Duitse hereniging als het sluitstuk van een nieuwe stap in de Europese integratie.⁸⁰

⁷⁵ Onder andere: Janssen, *De euro*, 18-19.

K. Kaltenthaler, *Germany and the politics of Europe's money* (Durham 1998) 8.

Moravcsik, *The Choice for Europe*, 380, 387.

Szász, *De euro*, 168-169.

⁷⁶ Interview Bakker.

⁷⁷ A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht* (Ithaca 1998) 390.

⁷⁸ F. Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945*. (Amsterdam 1999)176-177.

⁷⁹ Ibidem.

Toespraak Hans van den Broek, Symposium Stichting ter bevordering van Duitslandstudies, 18 mei 1989.

⁸⁰ Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 179.

De ontwikkelingen zouden dit standpunt echter al snel achterhaald maken. Toen Kohl op 28 november zijn tienpuntenplan bekend maakte reageerde premier Lubbers terughoudend. Hij voelde zich overrompeld, omdat hij en de andere Westerse landen niet ingelicht waren over het plan. Toch is deze scepsis niet geheel terecht. Het herenigingsdoel van de Bondsrepubliek was vastgelegd in de grondwet en werd gesteund door de bondgenoten.⁸¹ In de weken daarna werd het Nederlandse standpunt weinig concreter. De discussie concentreerde zich op het aspect van de Poolse westgrens, die Duitsland zou moeten blijven respecteren. Lubbers wilde geen ‘gemorrel aan de Duitse oostgrens’.⁸²

Bij verschillende gelegenheden heeft Lubbers zich sceptisch uitgelaten over de Duitse hereniging. Zo sprak hij in een toespraak aan de Katholieke Universiteit Brabant op 15 januari 1990 over ‘de wenselijkheid voort te gaan met de staten en grenzen tussen staten zoals Europa die nu kent’.⁸³ Volgens Wielenga creëerde deze scepsis een beeld van wantrouwen bij Duitsland, dat Nederland ook na de positievere opstelling vanaf eind januari 1990 niet meer zou kwijtraken.⁸⁴ Wielenga concludeert uiteindelijk dat de Duitse eenwording de plannen voor een monetaire unie versneld hebben, vooral op aandringen van Frankrijk.⁸⁵ De volgorde was echter veranderd: in plaats van de eenwording van Duitsland als sluitstuk van een verdergaand Europees integratieproces, voltrok de hereniging zich dermate snel dat uiteindelijk het Verdrag van Maastricht het sluitstuk was van de nieuwe situatie in Europa. Net als Wielenga schrijft ook Moravcsik dat de monetaire unie er ook gekomen zou zijn als de hereniging van Duitsland niet had plaatsgevonden. Hij baseert zich hierbij echter op geheel andere aannames.

3.2 Moravcsik

Het proces van Europese integratie is een geliefd studieobject onder academici. Want waarom stonden de landen in Europa vrijwillig soevereiniteit af? Ten grondslag aan het debat ligt de veronderstelling dat ‘Europa’ een unieke constructie is, waarvoor nieuwe theorieën nodig zijn om de ontwikkeling ervan te beschrijven. Een samenvatting van de belangrijkste theorieën is te lezen in *Ruling Europe: The Politics*

⁸¹ Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 175, 184.

⁸² Janssen, *De euro*, 49.

⁸³ R. Lubbers, *Welk Europa staat ons voor ogen?*, lezing Katholieke Universiteit Brabant, 15 januari 1990.

⁸⁴ Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 175, 189.

⁸⁵ *Ibidem*, 200.

of the Stability and Growth Pact, van Martin Heipertz, werkzaam bij de Europese Investeringsbank en Amy Verdun, politicologe verbonden aan de Universiteit van Victoria. Zij zetten vier integratietheorieën uiteen: intergouvernementalisme, neofunctionalisme, binnenlandse factoren en de rol van experts.⁸⁶

Hoewel Moravcsik in zijn theorie delen van het intergouvernementalisme en de rol van binnenlandse factoren combineert, zet hij vooral vraagtekens bij de bestaande integratietheorieën. Hij verzet zich tegen de aanname dat Europa een unieke constructie is. Bestaande theorieën volstaan om de ontwikkeling van Europa te beschrijven.⁸⁷ Moravcsik gaat hierbij uit van twee assumpties: ten eerste dat staten de belangrijkste actoren zijn en ten tweede dat staten rationeel handelen.⁸⁸ Concepten zoals de Europese unie, de gemeenschappelijke markt en de euro vloeien volgens Moravcsiks theorie voort uit de macht van staten en het convergeren van economische belangen.

Moravcsik zoekt een middenweg tussen twee bepalende stromingen in de leer van de internationale betrekkingen: het realisme en het idealisme. Iedere staat streeft zijn eigen belangen na, deze kunnen zowel materieel als idealistisch zijn.⁸⁹ De belangen van staten zijn dynamisch: groepen in de samenleving agenderen deze bij de staat, die de meest invloedrijke uitdraagt. Het is dus niet zo dat veiligheids- en geopolitieke belangen van staten altijd voorop staan. Sterker nog, Moravcsik wijst op economische belangen die aan de basis hebben gelegen van de Europese integratie:

‘The dominant motivations of governments in the EC decisions studied here reflected not geopolitical threats or ideals but pressures to coordinate policy responses to rising opportunities for profitable economic exchange.’⁹⁰

Het sluiten van een verdrag en het overdragen van soevereiniteit vloeit volgens Moravcsik voort uit het nationale belang van een staat. Europese integratie is nooit een doel op zich.

Bij het beschrijven van het integratieproces onderscheidt Moravcsik drie fases. In de eerste fase staat de belangenvorming in de staat centraal. Dit gebeurt op basis van groepen in de samenleving die hun belangen agenderen via verschillende

⁸⁶ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 9.

⁸⁷ Moravcsik, *The Choice for Europe*, 4-5.

⁸⁸ A. Moravcsik en F. Schimmelfennig, ‘Liberal Intergovernmentalism’, in: T. Diez en A. Wiener, *European Integration Theory* (Oxford 2009) 67-87, 68.

⁸⁹ Moravcsik, *The Choice for Europe*, 23.

⁹⁰ *Ibidem*, 6.

politieke instanties. In de tweede fase gaan staten met elkaar onderhandelen als ze van mening zijn dat ze hun doelen beter gezamenlijk dan unilateraal kunnen verwezenlijken. In dit onderhandelingsproces hebben staten die er veel belang bij hebben gezamenlijke afspraken te maken, een zwakke onderhandelingspositie. Zij zullen geneigd zijn tot concessies, terwijl lidstaten die op voorhand meer voordeel hebben bij de status-quo eisen kunnen stellen en kunnen dreigen om de onderhandelingen af te breken. Als de staten overeenstemming hebben bereikt, kunnen er instituties gevormd worden die de gemaakte afspraken realiseren. Dit is de derde fase. Regeringen kunnen elkaar dan controleren en beperken door een deel van hun soevereiniteit af te staan. Internationale instituties worden opgericht als het gemeenschappelijk belang groot is, maar medewerking van regeringen op nationaal niveau niet vanzelfsprekend is. De vorming van supranationale instituties voorkomt dat er staten zijn die niet meewerken of zich niet houden aan de afspraken.⁹¹ Moravcsik betoogt dat deze instituties niet uit ideologische overwegingen – een gedeelde visie van lidstaten op Europa – gevormd worden, maar doordat regeringen de medewerking van lidstaten willen die zich mogelijk niet aan de gemeenschappelijke regels gaan houden.⁹²

3.3 Kritiek

Moravcsik kreeg veel kritiek op zijn theorie.⁹³ Als Amerikaan zou hij een te rationele kijk op het proces van Europese integratie hebben. Politieke beslissingen komen niet voort uit louter economische overwegingen. Politici zijn niet altijd rationeel, goed geïnformeerd en gevoelig voor economische belangen.⁹⁴ Een ander punt van kritiek is dat Moravcsik zich beperkt tot de grote lidstaten – Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Wat is de rol van de andere landen? Welke invloed heeft een kleine lidstaat als Nederland dan nog?

Het valt goed te verklaren waarom Nederland zich op Duitsland richt. De landen hebben al geruime tijd een overeenkomstig monetair beleid en Duitsland is het meest invloedrijke land in Europa. Op supranationaal niveau viel er voor Nederland weinig te halen, omdat andere lidstaten hier niet in mee wilden. Met een

⁹¹ Moravcsik, *The Choice for Europe*, 9, 20.

Moravcsik en Schimmelfennig, 'Liberal Intergovernmentalism', 69-72.

⁹² Moravcsik, *The Choice for Europe*, 9.

⁹³ Een uitgebreidere inventarisatie is te vinden in:

B. Snel, Het Stabiliteitspact. Duitse sachlichkeit of Franse slag? (Scriptie Italiaanse Taal en Cultuur, Utrecht 2005) 13-14.

⁹⁴ H. Mayer, 'Book Reviews: Europe', *International Affairs* 75 (3), 685.

intergouvernementele benadering, gericht op Duitsland, kon Nederland meer invloed uitoefenen. Dit vond ook Frans Weisglas (VVD). In de Tweede Kamer zei hij dat de Bondsrepubliek grotendeels het monetair beleid in Europa bepaalt en met een grotere thuismarkt minder belang heeft bij een monetaire unie. Vervolgens vroeg hij zich af of er daardoor nog wel ruimte was voor Nederland om met Duitsland van mening te verschillen.⁹⁵ De Nederlandse onderhandelingspositie was daardoor in Europa, tegenover een machtig Duitsland, niet sterk. In lijn met Moravcsiks theorie zou Nederland, als vragende partij voor gezamenlijke afspraken, weinig kunnen afdwingen bij de andere lidstaten. Aanhaken bij en invloed uitoefenen via Duitsland was de beste optie.

Dit blijkt sterk uit het beleid van De Nederlandsche Bank. Al voor het verdrag van Maastricht gaf Nederland een groot deel van de monetaire soevereiniteit op door de gulden in 1983 aan de D-mark te koppelen. Dit had economisch veel voordelen: Nederland importeerde de stabiliteit van de Duitse munt. Een monetaire unie was voor Nederland daarom alleen zinvol als Duitsland er volledig instapte. Uit de interviews blijkt duidelijk dat Moravcsiks verklaring omstreden is. Zowel Bakker als vooral Szász vindt dat Moravcsik teveel nadruk legt op economische factoren. Zij wijzen veel nadrukkelijker op de geopolitieke situatie in Europa en de relatie tussen Duitsland en Frankrijk.⁹⁶ Deze kritiek is niet nieuw. In een boekbespreking in *Foreign Affairs* schreef Patrick McCarthy dat de nadruk die Moravcsik legt op een politiek economische verklaring ten koste van geopolitieke argumenten niet overtuigend is.⁹⁷ Hij betoogt dat Moravcsik voorbijgaat aan de historische en culturele context waarin de hereniging van Duitsland plaatsvond. Als voorbeelden noemt hij de opstelling van Kohl, het vermeende gewelddadige en zelfdestructieve karakter van de Duitse bevolking en het gevaar van een Duitse *Alleingang*.

Mogelijk is de theorie – eigenlijk gaat het om drie stappen en dus drie theorieën – van Moravcsik inderdaad te eenzijdig. Europese politici zouden weldegelijk meer voor ogen hebben gehad dan alleen economische factoren bij het proces van Europese integratie. Een voorbeeld hiervan is Wim Kok: ‘Wij hadden de

⁹⁵ Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk V (Ministerie van Buitenlandse Zaken) voor het jaar 1990. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70, 3.

⁹⁶ Interviews Bakker en Szász.

⁹⁷ P. McCarthy, ‘The Grand Bargain: A New Book Demystifies European Integration’, *Foreign Affairs* 78 (1999) 150-157, 156.

oorlog meegemaakt en een zwaarwegend argument voor ons was dat landen met dezelfde munt nooit meer oorlog tegen elkaar zouden voeren.⁹⁸ Dit is een argument dat tegenwoordig niet vaak meer genoemd wordt in het debat over Europa. De theorie van Moravcsik is, met zijn gebreken, echter wel geschikt als meetlat. De assumptie dat staten rationeel handelen met economisch gewin als drijfveer kan onderzocht worden. Dit maakt veel duidelijk over de overwegingen die bij Duitsland speelden en hoe Nederland deze heeft kunnen beïnvloeden.

3.4 Positie Duitsland

Moravcsiks theorie suggereert dat er weinig ruimte voor een apart Nederlands geluid was, naast dat van Duitsland. Alleen de tegengestelde posities van de grote lidstaten deden er toe. In het vorige hoofdstuk is al uiteengezet dat Nederland bij de onderhandelingen in Maastricht een rol als mediator had. Was er daarmee geen ruimte voor een extremer standpunt dan Duitsland? Als eerste valt vooral de gelijkgestemdheid op. Er was veel overeenstemming tussen beide landen. Kok:

‘Nederland stond aan de kant van Duitsland. Ook wat ons betreft viel er aan de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank niet te tornen. (...) We wilden niet dat er enig licht zat tussen de opvattingen van Duitsland en die van ons.’⁹⁹

Ook Szász laat herhaaldelijk blijken dat de twee landen op lijn zaten:

‘De Duitsers en de Nederlanders legden de nadruk op soliditeit, de anderen op solidariteit. Zo is het uiteindelijk gegaan en je ziet wat voor ellende dat heeft opgeleverd.’¹⁰⁰

Dat Duitsland een solide munt terug wilde voor de D-mark is bekend. Onder andere de Duitse minister van Financiën Theo Waigel (1939) benadrukte dat: ‘Der Euro wird so stark sein wie die D-Mark.’¹⁰¹ Maar waar kwam de Duitse wens voor een monetaire unie uit voort?

Moravcsik is het niet eens met deze aanname. De voorkeuren van Duitsland waren in de jaren tachtig stabiel, ze veranderden niet door de geopolitieke ontwikkelingen in Europa eind jaren tachtig en begin jaren negentig, maar werden

⁹⁸ Janssen, *De euro*, 81.

⁹⁹ Ibidem, 77.

¹⁰⁰ Ibidem, 152.

A. Szász, *Nederland in de eurozone: van optimisme tot scepsis?*, lezing Montesquieu Instituut, 19 april 2012.

<http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvhfxcd6p0lcl/vivaj11l7fxy>

(Geraadpleegd 23 juni 2012)

¹⁰¹ G. Meck, ‘EU: Tarnen und Tauschen’, *Focus Magazin* 48 (1996) 312-314.

hier wel door bespoedigd.¹⁰² Moravcsik wijst op de in zijn ogen sterke toezeggingen van Duitsland en Frankrijk om door te gaan met de EMU. Dit was al zo voordat de Muur viel en veranderde niet na de hereniging van Duitsland. Moravcsik betwist dat er een link bestaat tussen de hereniging en de EMU:

'If German unification played an important role, however, we should observe a major shift in German policy in late 1989 and, perhaps, a shift in the opposite direction in late 1990. We should also see, in contrast to longstanding German policy, inattention to the specific economic content of EMU as well as the consequences of economic issues, and decisive concern with political union. Finally, domestic coalitions and discourse should be dominated by geopolitical rather than economic considerations.'¹⁰³

Moravcsik ziet deze dingen niet en is daarom sceptisch over een causaal verband tussen de hereniging van Duitsland en de EMU. Verschuivingen in het beleid waren er niet. Duitsland wilde de voordelen van het Europees Monetair Stelsel (EMS) met een ondergewaardeerde D-mark zoveel mogelijk behouden en appreciatie ervan beperken. Ook zag het zich nog geconfronteerd met hoge kosten door de hereniging. Het was om deze redenen dat Duitsland volgens Moravcsik een monetaire unie wilde.¹⁰⁴ Al voor de val van de Muur waren er Duitse bedrijven die zich uitspraken voor meer monetaire integratie.¹⁰⁵ Ook Bakker erkent de rol die de lobby van het bedrijfsleven speelde:

'De munt was voor Duitsland niet nodig, maar het was wel duidelijk dat dit een manier was om zuidelijke landen meer te disciplineren, om de vruchten van meer stabiliteit te plukken. Er was een enorme drang van het bedrijfsleven naar meer monetaire eenwording. Zowel Nederlandse, Duitse als Franse bedrijven verenigden zich in een sterke lobbygroep. Die hadden genoeg van de voortdurende wisselkoersaanpassingen in het EMS.'¹⁰⁶

Ondanks de voordelige positie van de D-mark in het EMS waren grote bedrijven in Duitsland dus voorstander van een monetaire unie.

Toch is de verklaring van Moravcsik niet geheel sluitend. Zowel Duitse als niet-Duitse politici hebben in publieke optredens de link gemaakt tussen de monetaire

¹⁰² Moravcsik, *The Choice for Europe*, 381, 387-388.

¹⁰³ Ibidem, 387.

¹⁰⁴ Ibidem, 428.

¹⁰⁵ Ibidem, 391.

¹⁰⁶ Interview Bakker.

unie en de Duitse hereniging, zoals ook de Nederlandse politici De Jong en Hoogervorst in het vorige hoofdstuk.¹⁰⁷ Moravcsik weerlegt dit door het als retoriek te bestempelen; economische redenen lagen aan de basis van de monetaire unie. Ondanks de retorische verbinding tussen de monetaire unie en hereniging veranderde de onderhandelingspositie en de voorkeuren van Duitsland niet.¹⁰⁸ Er werden geen concessies gedaan, sterker nog, volgens Moravcsik verharde de Duitse onderhandelingspositie tussen 1989 en 1990.

De visie van Moravcsik botst met de in de interviews naar voren gekomen opvattingen. Szász is stellig:

‘Als economische factoren de doorslag zouden hebben gegeven, dan zou je niet kunnen spreken van een Duitse concessie. Voor de Duitsers had de monetaire integratie niet gehoeven. Ze aanvaardden het omdat de Fransen het wilden. En ze aanvaardden het omdat ze hun lessen uit het verleden hadden geleerd.’¹⁰⁹

De oprichting van de EMU was Duitslands grootste concessie en daar kreeg het veel invloed op criteria en de inrichting van de ECB voor terug. Bakker legt uit dat voor Duitsland de ontwikkelingen in Oost-Europa leidend waren toen Frankrijk met het voorstel kwam voor een monetaire unie. Duitsland koos er toen voor om zich volledig in West-Europa te verankeren en niet voor een middenpositie tussen Oost- en West-Europa.¹¹⁰

Bij nadere bestudering blijkt dat de rationale economische verklaring van Moravcsik en de traditionele ‘uitruil-verklaring’, minder scherp tegenover elkaar staan dan gedacht. Allereerst concludeert de Britse financieel specialist David Marsh (1952) dat er nooit formeel onderhandeld is tussen Duitsland en Frankrijk over de uitruil opgeven van de D-mark voor eenwording.¹¹¹ De Franse president François Mitterrand (1916-1996) vond de hereniging van Duitsland bedreigend voor de politieke realiteit in Europa en vond het moment nog te vroeg. Toch was hij realistisch: Europa kon de Duitse hereniging niet tegenhouden.¹¹² Tegelijkertijd stelt Marsh dat als Duitsland niet herenigd was, Kohl waarschijnlijk niet zou hebben

¹⁰⁷ Zie pagina 20-21.

¹⁰⁸ Moravcsik, *The Choice for Europe*, 401.

¹⁰⁹ Interview Szász.

¹¹⁰ Interview Bakker.

¹¹¹ Marsh, *The euro*, 133.

¹¹² H.J. Schroeder, ‘From division to unity: the history of the Federal Republic of Germany’, in: Reimund Seidelmann (ed.), *The new Germany. History, economy, politics* (Baden-Baden 2011) 13-64, 50.

ingestemd met het tijdschema voor de monetaire unie, waarbij de euro de D-mark zou vervangen.¹¹³

Zowel geopolitieke als economische argumenten speelden een rol bij de totstandkoming van de monetaire unie. De vraag in hoeverre een van beide verklaringen doorslaggevend is, ligt buiten het bereik van deze scriptie. Toch is de uitgesproken stellingname van Szász voor een langlopend politiek proces van Europese integratie moeilijk te negeren. De verklaring dat de euro is voortgekomen uit de sterke wens voor één munt van het grote Europese bedrijfsleven, is onvoldoende vanuit een machtspolitieke analyse. Het verklaart onvoldoende waarom Duitsland zijn dominante positie in het monetaire speelveld opgaf. Dit werkte ook door op de Duitse onderhandelingspositie: strenge criteria voor een stabiele monetaire unie. Bij een evident economisch belang had Duitsland zich ook minder streng kunnen opstellen.

3.5 Duitse dilemma's

In de Duitse media werd veel geschreven over de vorm en inhoud van de monetaire unie, voorafgaand aan de start in 1999. Drie samenhangende thema's stonden centraal: het tijdschema, de deelnemende landen en de criteria. In 1995 voldeden alleen Duitsland en Luxemburg aan de convergentiecriteria afgesproken in Maastricht. Meerdere auteurs plaatsten daarom vraagtekens bij het doorgaan van de monetaire unie. Het was noodzakelijk dat in ieder geval Duitsland en Frankrijk zouden meedoen.¹¹⁴ Naast deze kernlanden zouden er echter nog meer lidstaten moeten toetreden. Daarnaast waren er zorgen over de breed geformuleerde convergentiecriteria:

‘Sollen die Beitrittsauflagen des Maastrichter Vertrags, vieldeutig, wie sie samt und sonders formuliert sind, eher weit interpretiert werden, auf dass der Kreis der Teilnehmerlaender im Jahre 1999 und auf laengere Dauer, die Europaeische Union spaltend, nicht allzu klein ausfaellt?’¹¹⁵

In meerdere artikelen komt de opvatting naar voren dat het van start gaan van de EMU met een kleine kerngroep van landen weinig voordelen bood voor Duitsland. Er zit een spanningsveld in de geselecteerde krantenartikelen. Aan de ene kant zijn er de

¹¹³ Marsh, *The euro*, 133.

¹¹⁴ D. Baensch, 'Die Anleger muessen sich auf die EWU einstellen; Verhalten deutscher Investoren wird sich stark aendern - Trend zu Fremdwahrungsanleihen', *Boersen-Zeitung*, 8 september 1995.

¹¹⁵ W. Reimann, 'Konvergenz braucht Zeit', *Boersen-Zeitung*, 18 november 1995.

voorstanders van het streng toepassen van de criteria. Gerhard Schröder (1944), destijds minister-president van de deelstaat Nedersaksen, verklaarde twee jaar voor zijn Bondskanselierschap dat de criteria voor hem belangrijker waren dan het tijdschema van de EMU.¹¹⁶

Andere commentaren waren dat als politici vast wilden houden aan de criteria, uitstel van de monetaire unie onvermijdelijk was.¹¹⁷ Nederland leek niet afwijzend tegenover uitstel te staan, maar Duitsland wilde het niet. Zalm besprak de mogelijkheid bij een bezoek aan zijn Duitse collega Waigel, die dit resoluut afwees.¹¹⁸ Aan de andere kant waren er in Duitsland echter ook voorstanders – vooral het bedrijfsleven – om zoals gepland uiterlijk in 1999 met de monetaire unie te beginnen. De toelatingscriteria boden de ruimte voor een flexibele uitleg en een grote monetaire unie was ook goed voor de Duitse export.¹¹⁹

3.6 Positie ten opzichte van Duitsland

Ook Nederland zag de economische baten van de monetaire unie en had al jaren dezelfde monetaire visie als Duitsland.¹²⁰ Maar tijdens de onderhandelingen over de EMU zaten de landen niet altijd op dezelfde lijn. Een eerste verschil was de discussie over plaats en vorm van de op te richten ECB. Duitsland en Nederland hadden als enige lidstaten een centrale bank met een vergaande onafhankelijkheid. Er wordt dan ook gesproken over het Duits-Nederlands model.¹²¹

Toch zijn deze modellen niet geheel inwisselbaar. Anders dan in Duitsland bevat de Nederlandse Bankwet de bepaling dat de minister van Financiën bij een ernstig conflict een aanwijzing kan geven aan de directie van de bank. Zowel de argumenten van het kabinet als de bank worden dan openbaar gemaakt, waardoor beide verantwoording moeten afleggen en in verlegenheid gebracht kunnen worden. Let wel: dit is nog nooit gebeurd in de Nederlandse geschiedenis, maar de

¹¹⁶ 'Werner draengt auf puenktlichen EWU-Start. Schroeder: Rahmenbedingungen muessen stimmen - Waehrungsunion fuer SPD kein Wahlkampfthema', *Boersen-Zeitung*, 11 september 1996.

¹¹⁷ 'Waehrungsunion. Der Euro-Einzel kaempfer', *Focus Magazin* 7 (1996) 34-36.

¹¹⁸ G. Zalm, *De romantische boekhouder* (Amsterdam 2009) 351.

¹¹⁹ 'Tietmeyer: Kriterien "in der Substanz erfuellen"; Friedrich: Waigels Sparpaket reicht aus fuer EWU-Beitritt.', *Boersen-Zeitung*, 7 mei 1996.

I. Zoettl, U. Doench, M. von Korff en F. Poepsel, '35 TIPS ZUR WÄHRUNGSMUMSTELLUNG – 1. Archivdokument / 2 Teile: EURO-POLY', *Focus Magazin* 4 (1997) 20-28.

¹²⁰ Szász, *De euro*, 181, 239.

¹²¹ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 53.

mogelijkheid bestaat.¹²² In de Tweede Kamer werd het Nederlandse model daarom ook naar voren geschoven als compromis tussen het Duitse model en dat van Groot-Brittannië, waar de regering een veel directere invloed had op het bankbeleid.¹²³

Kamerleden maakten zich zorgen over de vorm van de ECB. Voorop stond dat de bank onafhankelijk moest zijn in het voeren van een monetair beleid. Nederland was echter ook voorstander van een vorm van democratische controle op de bank. Hier werden verschillende mogelijkheden voor geopperd: een adviserende rol van de Raad, de aanwijzingsbevoegdheid uit het Nederlands model of naar Amerikaans voorbeeld, waar de voorzitter van de Federal Reserve jaarlijks verlag uitbrengt aan het Congres.¹²⁴ Toen het Europees Monetair Instituut (EMI) op 1 juni 1998 werd opgevolgd door de ECB, ontstond er een centrale bank waarvan de onafhankelijkheid nog sterker verankerd was dan bij de Bundesbank. De primaire doelstelling was het zorgen voor prijsstabiliteit.¹²⁵ Vooral Frankrijk wilde een bank waarover de politiek nog enige zeggenschap had. Onder druk van Nederland en Duitsland bleef de onafhankelijkheid gewaarborgd:

‘Feitelijk functioneerde er een as Zalm-Waigel, die bij de onderhandelingen over het stabiliteitspact het Franse streven naar een politieke ‘tegenregering’ tegenover de onafhankelijke Europese Centrale Bank blokkeerde en erin slaagde strikte beperkingen op te leggen aan de begrotingstekorten van de negen landen binnen het euroblok.’¹²⁶

In rapporten moest de ECB wel verantwoording afleggen aan het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad. Het Europees Parlement kan daarnaast ook vragen stellen aan de ECB en zich uitspreken over bestuursleden.¹²⁷

Een ander discussiepunt was de locatie van de nieuwe ECB. De vestigingsplaats van de bank was een van de weinige punten waar nog in Maastricht overeenstemming over bereikt moest worden. In het boek van Janssen legt Lubbers uit dat alle lidstaten ervoor waren om de bank in Amsterdam te vestigen – alle landen

¹²² Szász, *De euro*, 181-182.

¹²³ In 1998 werd de *Bank of England* onafhankelijk van de overheid en kon het zelf de rente bepalen.

¹²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70, 6, 11.

¹²⁵ Marsh, *The euro*, 203.

¹²⁶ A. Roelofs, ‘As Zalm-Bonn in het geding bij bezoek Schröder’, *NRC Handelsblad*, 4 november 1998.

¹²⁷ Dit gebeurde bijvoorbeeld in oktober 2012 toen het Europees Parlement tegen de benoeming van de Luxemburger Yves Mersch als bestuurslid stemde, omdat het een vrouw in het bestuur van de ECB wilde. De rol van het Europees Parlement is hierin echter alleen adviserend.

behalve Duitsland.¹²⁸ Nederland hoopte met de ECB in de hoofdstad beloond te worden voor het werk in de opmaat naar Maastricht. Als Duitsland en Frankrijk er niet uit zouden komen, dan was de Nederlandse hoofdstad een mooi alternatief als vestigingsplaats voor de ECB, zoals Brussel de politieke hoofdstad van Europa is geworden. Als anekdote hierbij noemde Bakker de lege punten in het Verdrag waarop de vestigingsplaats nog moest worden ingevuld. Nederland had negen punten neergezet voor de negen letters van Amsterdam. Uiteindelijk zwichtte Nederland voor de Duitse druk en kwam de ECB in Frankfurt, dat ook precies op de negen opengelaten puntjes paste.¹²⁹ De reden hiervoor was dat de monetaire unie niet populair was in Duitsland, ondanks het feit dat het land nagenoeg alle eisen voor een stabiele munt had binnengehaald. De ECB in Duitsland, vlakbij de Bundesbank, maakte de euro minder abstract en was een tastbaar resultaat voor Duitsland. Dit is een van de vele voorbeelden dat Duitsland doordat het veel moest opgeven voor een monetaire unie grote eisen kon stellen tijdens de onderhandelingen.

Een tweede verschil was de al eerder besproken politieke unie. Nederland kreeg geen steun voor verdere politieke verdieping, ook niet bij Duitsland. Een harmonisatie van het fiscaal beleid of een ruimere mate van economische beleidscoördinatie zagen de lidstaten niet zitten. Verder dan de tot stand gekomen monetaire unie wilde geen enkele lidstaat – op Nederland en België na – gaan.¹³⁰ Nederland is er op dit vlak niet in geslaagd om Duitsland ‘binnenboord te houden’. Aanvankelijk was Duitsland wel voor een politieke unie. Zowel Maas als Szász leggen uit dat Duitsland de wens voor verdere politieke integratie heeft laten vallen.¹³¹ De toenmalige fractievoorzitter van de CSU-fractie in het Europees Parlement, Ingo Friedrich, zei daarover:

‘Eine politische Union im Sinne der Vereinigten Staaten von Amerika ist nicht mehr notwendig. Heute geht es um einen europäischen Staatenverbund, der sich in Regionen, Nationen und die EU gliedert. Eine in diesem Sinne schlankere Politische Union reicht fuer die

¹²⁸ Janssen, *De euro*, 49.

¹²⁹ *Ibidem*, 49-50.

Interviews Bakker en Szász.

¹³⁰ W. Kok, *Nederland in de eurozone: van optimisme tot scepsis?*, lezing Montesquieu Instituut, 19 april 2012.

Janssen, *De euro*, 193.

¹³¹ Janssen, *De euro*, 106, 147.

Währungsunion aus. (...) Auch Kohl will meines Erachtens keine Vereinigten Staaten von Europa mehr.¹³²

Dat Friedrich dit standpunt verkondigt is niet verrassend. De CSU is alleen actief in Beieren, de grootste deelstaat van Duitsland. Het heeft een kenmerkende visie op Europa, waarin de *Regionen* een belangrijke rol blijven spelen. Het is ook niet voor niets dat hij deze noemt vóór de natie en de Europese Unie.

Er zijn verschillende redenen denkbaar waarom er na Maastricht slechts geringe vooruitgang is geboekt op het vlak van meer politieke integratie. In lijn met de theorie van Moravcsik zou het kunnen dat Kohl niet langer de economische meerwaarde van politieke integratie zag. Het ging goed met de economieën in Europa, die steeds meer naar elkaar toe convergeerden. Bakker legt uit dat Duitsland zich overvallen voelde door het Nederlandse voorstel. Een aantal voorstellen, zoals stemmen met gekwalificeerde meerderheid waren nodig, maar haalden het niet volgens Bakker. Duitsland wilde zich daar nog niet aan committeren en stond er niet volledig achter. Het land hinkte op twee gedachten: het wilde een sterke en onafhankelijke centrale bank, maar ook nog een eigen beleid kunnen voeren.¹³³ Szász vult aan dat Kohl na Maastricht erkende dat Duitsland niet alles heeft bereikt, maar dat het resultaat wel het maximaal haalbare was. Met de monetaire unie ontstond een dynamiek van een onomkeerbaar proces in de richting van meer politieke integratie.¹³⁴ Duitsland had zich verankerd in West-Europa.

Essentieel en typerend voor de Nederlandse positie was de Italiaanse toetreding tot de monetaire unie. In 1998 besloten de lidstaten welke landen voldeden aan de kwalificatie-eisen. Hierbij werd gekeken naar de cijfers van 1997. Italië voldeed aan het begrotingstekortcriterium. Dit bedroeg in 1997 2,7 procent. Een jaar eerder was dit tekort nog zeven procent.¹³⁵ Szász verklaart deze onwaarschijnlijke daling met drie redenen: een dalende rente, een tijdelijke belastingverhoging en een manipulatie van het tekort.¹³⁶ Italië rommelde zich met boekhoudkundige trucs de euro in.¹³⁷ Hoewel het daardoor voldeed aan het begrotingstekortcriterium, kan dit

¹³² Meck, EU; Tarnen und Tauschen, *Focus Magazin* 48 (1996) 312-314.

¹³³ Interview Bakker.

¹³⁴ Interview Szász.

¹³⁵ Cijfers begrotingstekort en staatschuld in procenten van het bnp via Eurostat.

¹³⁶ Janssen, *De euro*, 158.

¹³⁷ 'Sterk zaad', *Andere Tijden*, 11 december 2011.

(<http://uitzendinggemist.nl/afleveringen/1118259-sterk-zaad>, geraadpleegd 14 december 2011).

Ook: Marsh, *The Euro*, 178.

niet gezegd worden over de staatsschuld. In 1997 bedroeg deze 117,4 procent, ruim boven de vereiste zestig procent en slechts dalend met enkele procenten. Zowel Duitsland als Nederland hadden daarom tegen de toetreding van Italië kunnen stemmen als zij woord hadden gehouden. De Nederlandse regering was voorstander van objectieve en strenge criteria. Ook in de Tweede Kamer bestond hierover consensus en de verwachting was dat dit bij Duitsland ook zo zou zijn. Hoogervorst vond

‘dat in 1998 die 3% overtuigend en royaal moet worden gehaald en dat incidentele maatregelen en trucs niet mogen worden toegelaten. Hij onderschreef dan ook graag de herhaalde uitspraak van de Duitse minister van Financiën dat 3% ook echt 3% is’.¹³⁸

Toch werd Italië toegelaten. Volgens Szász schrok Duitsland terug, omdat het zelf worstelde met de criteria door de hoge kosten die de hereniging met zich meebracht. Een plan om met een herwaardering van de goudvoorraad het tekort terug te brengen ging niet door, maar maakte wel duidelijk dat ook Duitsland boekhoudkundige trucs overwoog. Het kon daardoor Italië moeilijker hiervan beschuldigen en hield de toetreding niet tegen, mede omdat het geen ruzie met Frankrijk wilde.¹³⁹ Zo weigerde Duitsland om Italië als een van de *founding fathers* van Europa uit te sluiten. Doordat Duitsland akkoord ging stemde ook Nederland in.¹⁴⁰ Nederland stelde zich daarbij volgens Szász onvoldoende principieel op. Zo vond Hoogervorst dat een tegenstem van de VVD geen verschil maakte: er was een kabinetscrisis ontstaan en de euro was er toch gekomen.¹⁴¹ Mogelijk speelde ook mee dat 1998 een verkiezingsjaar was in Nederland, waardoor de VVD en andere partijen geen risico’s wilden nemen.

Wel had Nederland bedongen dat België en Italië in hun parlement een akkoord ratificeerden waarin ze beloofden ook na de toelating door te gaan met het op orde brengen van hun overheidsfinanciën. Mede hierdoor ging Zalm akkoord met de toetreding van Italië.¹⁴² Kort daarvoor was hij nog van mening dat de staatsschuld van Italië te hoog was en dat landen niet mochten toetreden als ze niet meerjarig aan het

¹³⁸ Derde fase EMU. Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie van 1 januari tot 1 juli 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107 en 25 110, nr. 3,3.

¹³⁹ Janssen, *De euro*, 160.

¹⁴⁰ Interview Szász.

¹⁴¹ ‘Sterk zaad’, *Andere Tijden*, 11 december 2011.

¹⁴² Zalm, *De romantische boekhouder*, 353-354.

begrotingscriterium voldeden.¹⁴³ Szász legt uit dat Zalm de extra inspanningen en beloftes van Italië als een verdienste van Nederland zag. Hij had dat bereikt en daarom maakte het verschil. Voortdurend wijst Szász in dit verband ook op het feit dat politici gaan geloven in wat ze hopen en waarvoor ze zich hebben ingezet.¹⁴⁴

Het valt goed te betogen dat Nederland zich bij de toetreding van Italië onvoldoende principieel heeft opgesteld. De Eerste Kamer vond het bij de ratificatie van het Verdrag van Maastricht niet eens de moeite waard om er een debat over te houden. Szász betoogt dat in de eerste fase van het proces – voordat er harde beslissingen genomen moesten worden – de Tweede Kamer zich juist wel hard opstelde. Onder meer Bolkestein, Kok en Zalm spraken zich uit voor harde en strikte criteria. In de Kamer werd een motie van Jaap de Hoop Scheffer (CDA) aangenomen, waarin de Tweede Kamer werd opgeroepen strikt om te gaan met het begrotingscriterium in het stabiliteitspact (zie bijlage 3).¹⁴⁵ Toch is deze opstelling niet consequent:

‘Toen [Minister] Zalm dat (vast houden aan strikte criteria bekrachtigd in de motie red.) deed, met het geval van Italië, was de Kamer al veel soepeler. Ze hebben een spoeddebat aangevraagd, niet omdat ze bang waren dat de Italianen zonder aan de eisen te voldoen zouden worden toegelaten, maar omdat ze bang waren dat Zalm de Nederlandse belangen zou verkwanselen door ruzie te maken met de Italianen.’¹⁴⁶

3.7 Nederlandse kracht

Aan de hand van de voorbeelden in de vorige paragraaf wordt duidelijk dat er ook verschillen waren tussen Nederland en Duitsland. Het monetaire beleid was gebaseerd op dezelfde uitgangspunten, maar om uiteenlopende redenen leidde dit niet altijd tot overeenstemming. Nederland was vaak genoodzaakt zich neer te leggen bij de sterke onderhandelingspositie van Duitsland ten aanzien van de monetaire unie. Ook in de jaren negentig, tijdens de onderhandelingen voor verdere Europese integratie, waren politici zich bewust van de geringe mogelijkheden voor Nederland om de grote mogelijkheden te beïnvloeden.¹⁴⁷ Toch is er enige ruimte voor Nederland om invloed

¹⁴³ Zalm, *De romantische boekhouder*, 351-352.

¹⁴⁴ Interview Szász.

¹⁴⁵ Europese Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 21 501-20, nr. 57.

¹⁴⁶ Interview Szász.

¹⁴⁷ Ecofin-Raad. Economische Monetaire Unie en Economische Politieke Unie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 21 501-07, 21 952, nr. 48, 2.

uit te oefenen op Duitsland. Het Tweede Kamerlid Joost van Iersel (CDA) legde dit zo uit:

‘Gelet op het spanningsveld tussen de opvatting van de Deutsche Bundesbank en die van de Duitse politieke autoriteit zal de laatste veel meer tot concessies aan Frankrijk geneigd zijn. In zekere zin kan Nederland als geweten functioneren voor hetgeen in Duitsland als het meest rationeel wordt gezien, zodat de Nederlandse politieke manoeuvreerruimte wat groter is dan die van Duitsland.’¹⁴⁸

Het citaat van Van Iersel impliceert dat Nederland meer handelde naar een gevoelsethiek: wat is juist? Bij Duitsland stond meer de beroepsethiek voorop in de politiek. Goede betrekkingen met Frankrijk zijn in het landsbelang en het beleid en de standpunten zijn daar ondergeschikt aan. Van Iersel erkent dat Nederland te klein is om direct invloed te hebben op het resultaat, maar het kan wel om Duitsland heen cirkelen en er zo voor zorgen dat de onderhandelingen de juiste kant op gaan. Op welk gebied slaagde Nederland er dan wel in om het Duitse geweten aan te spreken?

In de interviews leggen Bakker en Szász uit hoe zij – vanuit het oogpunt van De Nederlandsche Bank – de relatie met Duitsland zagen. Szász schetst de Nederlandse rol in de onderhandelingen. Voorafgaand aan belangrijke Europese besprekingen was er altijd een Duits-Frans overleg. De Nederlandse rol hierin was tweeledig: voorkomen dat Duitsland in een isolement raakt en anderzijds Duitsland bij de les houden, zoals ook Van Iersel zei. Szász:

‘Voor ons is een monetaire unie alleen interessant zolang Duitsland erin zit. Daarbij hebben we er een groot belang bij dat Duitsland er ook echt achter blijft staan. Als iedereen tegenover Duitsland staat en op die manier lukt het lidstaten om Duitsland net iets verder concessies te laten doen dan dat Duitsland eigenlijk wil, dan betalen we daar later de prijs voor, in die vorm dat de Duitsers zich genomen voelen. Dat is niet in ons belang.’¹⁴⁹

Zolang het overleg tussen Duitsland en Frankrijk duurde kon Nederland nog invloed uitoefenen. Daarbij luisterde Duitsland naar Nederland, omdat het zelf niet geïsoleerd wilde staan. Als voorbeeld noemt Szász het EMS, dat in 1992 uiteen dreigde te vallen. Er werden nieuwe afspraken gemaakt tussen de deelnemers over bredere marges van vijftien procent naar boven en beneden. Nederland sprak echter met Duitsland af om

¹⁴⁸ Ecofin-Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, nr. 19, 4.

¹⁴⁹ Interview Szász.

de oude beperkte bandbreedte onderling te handhaven, tot ergernis van Frankrijk. Duitsland ging hierin mee omdat de samenwerking met Nederland belangrijk was. Later bedankte toenmalig president van de Bundesbank, Hans Tietmeyer (1931), Nederland voor de samenwerking en zei hij daarover hoezeer:

‘überhaupt die niederländische-deutsche Gemeinschaft in währungspolitischen Fragen die deutsche Position oft erleichtert hat (...). Der damalige Versuch, die deutsche Seite und ins besondere die Bundesbank in Europa zu isolieren, ist vor allem an der niederländischen Standfestigkeit gescheitert.’¹⁵⁰

In zijn boek gaat Szász regelmatig in op de Nederlandse rol om een Duits isolement te voorkomen. Hiermee leverde het een ‘wezenlijke bijdrage’ aan de uiteindelijk tot stand gekomen monetaire unie.¹⁵¹

Het gebeurde ook dat Nederland Duitsland bij de les kon houden. Nederland wilde voorkomen dat Duitsland op echt belangrijke punten concessies zou doen aan Frankrijk. Als voorbeeld hiervan noemt Szász de *European Currency Unit* (ECU), de Europese rekeneenheid voordat besloten werd de gemeenschappelijke munt de naam ‘euro’ te geven te geven. Frankrijk wilde de ECU uitbouwen, zodat nationale valuta konden worden omgezet in ECU’s. Nederland wist dat Frankrijk dit graag wilde en slaagde erin om met Duitse steun een plafond in te stellen voor het bedrag aan ECU’s dat je moest aanvaarden in ruil voor de nationale valuta. Dit voorkwam geldschepping. Duitsland zwichtte uiteindelijk voor de aanhoudende Franse druk om het plafond af te schaffen. Nederland was tegen een vervangende regeling en kreeg uiteindelijk zijn zin.¹⁵² Meer algemeen omschrijft Szász dit proces van beïnvloeding als volgt:

‘Er zijn vele voorbeelden, die werken in de loop van het overleg. Als wij het idee hadden “hier kunnen de Duitsers een steuntje in de rug gebruiken, want anders gaan ze onderuit”, dan zorgden we dat we er bijtijds bij waren in ons overleg met de Duitsers. (...) Heel wezenlijk was dat je moest weten wat je wilde. Wij hadden denk ik, dat geldt vooral voor De Nederlandsche Bank, altijd ook een visie op waar we uiteindelijk heen wilden.’¹⁵³

¹⁵⁰ Interview Szász.

Szász, *De euro*, 268-269.

¹⁵¹ Ibidem, 238.

¹⁵² Interview Szász.

¹⁵³ Ibidem.

Ook Bakker erkent duidelijk de rol die Nederland had om Duitsland ‘erbij te houden’. Hij schetst het beeld dat Duitsland regelmatig alleen stond als vragende partij, voor bijvoorbeeld harde convergentiecriteria. Bakker:

‘Alle andere landen wilden bij wijze van spreken gisteren wel in de EMU stappen, zonder enige voorwaarden. Politiek is het dan lastig als je voortdurend als enige de eis voor harde criteria naar voren moet brengen.’¹⁵⁴

Bakker doelt hier op hetzelfde als Van Iersel en Szász al uiteen zetten, maar geeft Nederland een actievere rol. Nederland kon voor Duitsland de ‘hete kolen uit het vuur halen’ door hardere eisen en standpunten in te nemen dan Duitsland. Het gevolg hiervan was dat de onderhandelingsruimte voor Duitsland groter werd. Het stond niet meer alleen en meer in de luwte. In de onderhandelingen kon Duitsland dan wijzen op Nederlandse voorstellen. Hun oorspronkelijke eisen leken daardoor redelijker. Het was daarbij wel noodzakelijk dat je zelf de financiën goed op orde had. Bij Nederland was de dwang om ‘het beste jongetje van de klas te zijn’ daarom altijd aanwezig.¹⁵⁵

Er zijn meer voorbeelden. Aan het begin van de onderhandelingen over de monetaire unie suggereerde Kok als minister van Financiën dat Nederland het initiatief nam in het opstellen van goede criteria: ‘Mede daarom heeft Nederland aangedrongen op concrete criteria voor de overgang naar fase drie, en hiervoor steun gevonden bij andere lidstaten.’¹⁵⁶ Concreter was de Nederlandse eis voor vrij kapitaalverkeer als voorwaarde voordat er één munt kon komen. Frankrijk en Italië hadden dit niet. Duitsland nam deze eis over en dit werd geaccepteerd door de andere lidstaten.¹⁵⁷ Wat echter altijd voorop bleef staan was het besef dat Nederland een klein land was. Szász zegt hierover:

‘Je moest je heel goed afvragen hoeveel ruimte je had. Als je iedere keer strikt was en iedere keer toegaf, dan zou dat onherroepelijk ten koste gaan van de Nederlandse geloofwaardigheid. Je moest het alleen maar doen bij zaken die je echt belangrijk vond en dan ook bereid zijn om het hard te spelen.’

In tegenstelling tot de monetaire unie was de onderhandelingspositie van Duitsland bij het stabiliteitspact zwakker. Het verdrag van Maastricht was al beklonken en de derde fase zou hoe dan ook van start gaan. Als de bereidheid tot concessies van Duitsland

¹⁵⁴ Interview Bakker.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, 21 952, nr. 43, 11.

¹⁵⁷ Interview Bakker.

daardoor toenam kon Nederland mogelijk meer ‘als het geweten van Duitsland’ functioneren en zo voorkomen dat Duitsland te ver ging in het doen van concessies. Er zijn inderdaad aanwijzingen dat Nederland een strenger stabiliteitspact wilde dan Duitsland.¹⁵⁸ Bakker en Szász spreken elkaar op dit punt tegen. Volgens Bakker wilde Nederland bij het stabiliteitspact verder gaan dan Duitsland. Hij wijst op het feit dat strenge regels voor een klein land als Nederland makkelijker te accepteren zijn dan voor Duitsland:

‘Nederland is bereid zich aan de regels te houden en weet dat het sommige zaken moet accepteren. Bij Duitsland leeft meer het idee dat ze zo’n groot land zijn dat ze niet op dezelfde manier als een klein land behandeld kunnen worden.’¹⁵⁹

Szász legt meer de nadruk op de steun van Nederland aan Duitsland. Als sprekend voorbeeld noemt hij een voorval tussen Kohl en Jacques Chirac (1932) bij de onderhandelingen over het stabiliteitspact in Dublin. Frankrijk wilde een soepel pact, Duitsland een strikt pact. Tijdens een discussie tussen Kohl en Chirac riep de Nederlandse premier Kok herhaaldelijk hoorbaar naar Kohl in het Duits: ‘Helmut, geef niet toe!’¹⁶⁰

In de jaren na het verdrag van Maastricht en tot aan de start van de monetaire unie, liet Tietmeyer zich herhaaldelijk uit over de criteria. Deze mochten niet verzacht worden en lidstaten moesten er structureel aan voldoen:

‘Die Kriterien dürfen nicht aufgeweicht werden; sie sind ohnehin nicht übermäßig ambitiös. Es ist wichtig, ja entscheidend, daß - egal zu welchem Zeitpunkt - nur solche Länder beitreten, die alle Kriterien voll erfüllen. Einmalige Zufallsergebnisse reichen nicht.’¹⁶¹

Ondanks de druk van de Duitse centrale bank liep het anders. Voorafgaand aan de derde fase van de EMU is gekozen voor een flexibele interpretatie van de criteria. De nadruk lag op het begrotingstekort; het belang van de schuldquote werd opzij geschoven. De staatsschuld van België en Italië was met een tekort van meer dan

¹⁵⁸ O.a. Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 40.

¹⁵⁹ Interview Bakker.

¹⁶⁰ ‘Der große Euro-Schwindel - Wenn jeder jeden täuscht’, *Das Erste*, 2 juli 2012. (http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-z/799280_reportage-dokumentation/11154438_der-grosse-euro-schwindel-wenn-jeder-jeden?timeCode=&timeCode, geraadpleegd 10 september 2012)

¹⁶¹ U. Porwollik, ‘Ein Votum mit Wenn und Aber’, *Welt am Sonntag*, 29 maart 1998.

honderd procent van het bbp veel te hoog. Daarnaast werd het begrotingscriterium door veel lidstaten alleen gehaald met boekhoudkundige trucs.¹⁶²

Een ander aspect waren de voorgestelde sancties bij een overschrijding van het toegestane begrotingstekort. Duitsland was van begin af aan voor automatische sancties, zoals beschreven in het door Waigel voorgestelde plan voor een stabiliteitspact. Ook Nederland was voorstander van automatische sancties.¹⁶³ Toch was Nederland het hierover niet onvoorwaardelijk eens met Duitsland. Zalm duidde de discussie in een brief aan de Tweede Kamer. Hij schreef over 'de principiële keuze tussen enerzijds een zo snel mogelijke procedure en anderzijds een voortvarende en geloofwaardige procedure'. Volgens Zalm koos Duitsland voor een snelle procedure omdat dit het best paste bij zo volledig mogelijk automatische sancties. Nederland wilde echter een zorgvuldige procedure.¹⁶⁴ Het uiteindelijke resultaat kwam meer overeen met de Nederlandse positie. Twee keer per jaar brengen de lidstaten aan de Europese Commissie verslag uit over hun overheidstekort en staatsschuld. Dit gebeurt in april en oktober. De Commissie beoordeelt vervolgens of er sprake is van een buitensporig tekort en legt dit voor aan de Europese Raad. Verschillende factoren worden hierin meegewogen en er zijn uitzonderingen mogelijk, zoals de buitengewone omstandigheden van de financiële crisis in 2009.¹⁶⁵ Als de Raad een tekort vaststelt, heeft de lidstaat, uitzonderingen daargelaten, een jaar om dit om te buigen.¹⁶⁶ Het buitensporig tekort moet in het jaar na de vaststelling weggewerkt worden. Pas als dit niet lukt volgen er sancties. Het is daarmee geen snelle en automatische procedure. Zorgvuldigheid zoals bepleit door Nederland stond voorop.

In de eerste jaren na de start van de monetaire unie was er nog geen sprake van buitensporige tekorten. Nadat uit onderhandeld was welke lidstaten onder welke

¹⁶² S. Radl en T. Sautner, 'Grosse EWU ist wichtiger als die Kriterien', *WirtschaftsBlatt*, 26 maart 1998.

'Sterk zaad', *Andere Tijden*, 11 december 2011.
Marsh, *The Euro*, 178.

¹⁶³ Zalm, *De romantische boekhouder*, 344.

¹⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107, nr. 1, blz 8. 19-11-1996, 8.

¹⁶⁵ Algemene Rekenkamer, *Nederland en de buitensporige tekortprocedure*. (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financi%C3%ABle_crisis/Begrotingsdiscipline_en_macro_economisch_toezicht/Nederland_en_de_buitensporige_tekortprocedure, geraadpleegd 14 augustus 2012)

¹⁶⁶ Summaries of EU legislation, *The corrective arm: the excessive deficit procedure*. (http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25020_en.htm, geraadpleegd 14 augustus 2012)

voorwaarden zouden toetreden, luwde de discussie over de vorm en inhoud van de monetaire unie en het stabiliteitspact. Een periode van economische groei zorgde ervoor dat preoccupaties over begrotingstekorten en staatsschulden naar de achtergrond verdwenen. Tekorten werden overschotten en schulden liepen terug. De opgestelde convergentiecriteria leken hun werk te doen. Vanaf 2001 volgde er een periode van laagconjunctuur. De federale regering wilde de economie stimuleren met belastingverlagingen. Mede hierdoor liep het begrotingstekort van Duitsland op tot meer dan drie procent. Daarnaast speelde nog mee dat er in 2002 verkiezingen plaatsvonden, waardoor de regering SPD-Bündnis 90/Die Grünen geen impopulaire maatregelen wilde nemen om de overheidsuitgaven te verlagen.¹⁶⁷

In 2003 bedroeg het begrotingstekort van Duitsland voor het derde achtereenvolgende jaar meer dan drie procent, waardoor sancties konden volgen. Bondskanselier Schröder zocht op zijn minst de grenzen van de sterke Duitse traditie van begrotingsdiscipline op, toen hij een pleidooi hield voor een flexibeler stabiliteitspact.¹⁶⁸ Toch is deze opstelling niet inconsequent. Zeven jaar eerder zei Schröder al, toen hij nog minister-president van Nedersaksen was:

‘Ich stelle also fest: Die Maastricht-Kriterien sind nicht definitiv und verbindlich, sondern sie werden zu gegebener Zeit interpretiert. Das kann auch heissen, dass man die Stabilitätskriterien aufweicht.’¹⁶⁹

Zo gebeurde het dat in november 2003 Duitsland, evenals Frankrijk, het stabiliteitspact opzij schoof. Dat dit onder Schröder gebeurde, die in het verleden ook al sceptisch was over de monetaire unie, was achteraf niet verrassend. De Europese Commissie en een minderheid van de lidstaten hadden het nakijken toen beide landen verklaarden, buiten de regels van het pact, om hun tekorten pas in 2005 op orde te hebben.¹⁷⁰ Zalm heeft zich hier namens Nederland tegen verzet. Hij schuwde de publiciteit niet om zijn onvrede te uiten over de gang van zaken. In zijn biografie erkent hij echter ook dat het evident is dat de ‘grote landen foute deals kunnen maken’, ten koste van de kleine lidstaten.¹⁷¹ Het valt daarom te betwijfelen in hoeverre het van realiteitszin getuigt van Zalm om verbaal veel ophef te maken over

¹⁶⁷ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 121-122.

¹⁶⁸ H. Williamson, ‘More states ready to challenge stability pact, says Schroder.’, *Financial Times*, 29 augustus 2003.

¹⁶⁹ E. Großkinsky, H. Nathe, en H. Weber, ‘Streitgespräch. Himmel und Erde’, *Focus Magazin* 13 (1996) 56-60.

¹⁷⁰ K. Broekhuizen, ‘Grootmachten in EU ontlopen sanctie pact’, *Het Financieele Dagblad*, 26 november 2003.

¹⁷¹ Zalm, *De romantische boekhouder*, 369.

de ‘foute deals’ van grote lidstaten. Nadrukkelijk zocht hij de publiciteit op om zijn ongenoegen kenbaar te maken. Een stillere aanpak waarmee hij naar buiten toe minder de confrontatie met Duitsland zou hebben gezocht werkte mogelijk beter.

3.8 Conclusie

De theorie van Moravcsik biedt inzicht in de positie die Nederland ten opzichte van Duitsland inneemt. In de in fases verdeelde onderhandelingen over meer Europese integratie, zijn het volgens Moravcsik de grote landen die bij intergouvernementele onderhandelingen bepalend zijn. Duitsland moest in de onderhandelingen over de monetaire unie de grootste concessie doen en kon daardoor veel eisen stellen.

Op Moravcsiks verklaring dat de Europese integratie wordt voortgestuwd door de eigenbelangen en economische voordelen van staten is veel kritiek. Verschillende auteurs en betrokkenen wijzen op de geopolitieke situatie van de inbedding van Duitsland in Europa en de traditionele ‘uitruil-verklaring’. Vanuit een rationeel oogpunt is het verleidelijk om mee te gaan met de theorie van Moravcsik. Hij presenteert voor alle grote momenten in de Europese integratie een theorie met als rode draad de nadruk op de politiek-economische belangen van lidstaten, waaruit samenwerkingsverbanden zijn ontstaan. Het is de vraag of het proces van Europese integratie met een dergelijke theorie verklaarbaar is. De rationele verklaring van Moravcsik heeft weinig oog voor essentiële geopolitieke factoren en historische gebeurtenissen. De Europese integratie heeft waarschijnlijk meer pluriforme oorzaken dan Moravcsik wil toegeven.

Er waren grote overeenkomsten tussen Nederland en Duitsland. Voor de centrale banken van beide landen had de monetaire unie niet gehoeven, het was deze EMU of helemaal geen monetaire unie. De Duitse en Nederlandse politiek leken veel meer geïnteresseerd in de inbedding van Duitsland in West-Europa. Daar hoorden strenge criteria voor toetreding tot de EMU bij, maar toen het moment eenmaal daar was zijn deze om uiteenlopende redenen niet strikt en consequent toegepast.

In het onderhandelingspel richtte Nederland zich op Duitsland. Dit kon op twee manieren. Het kon Duitsland ‘bij de les houden’ door te voorkomen dat Duitsland te veel concessies zou doen in de onderhandelingen met Frankrijk. Door striktere standpunten in te nemen kon het de onderhandelingen voor Duitsland vergemakkelijken. Daarnaast moest Nederland voorkomen dat Duitsland geïsoleerd

raakte. Dit was niet in het belang van Nederland en ook Duitsland wilde dit niet en luisterde daarom naar Nederland.

Nederland kon op deze manier invloed uitoefenen, maar het kon niet alles voor elkaar krijgen. De Intergouvernementele Conferentie over een politieke unie mislukte en de ECB kwam niet in Amsterdam. De grootste teleurstelling kwam in 2003 toen Nederland er niet in slaagde om Duitsland aan de begrotingsregels te houden.

4. Begrotingsdiscipline in crisistijd

Nadat Duitsland en Frankrijk in 2003 zichzelf een uitzonderingspositie toebedeelden verdween het stabiliteitspact in de ijskast, zoals Gerrit Zalm zei.¹⁷² Nederland bleef gedesillusioneerd achter. In de marge van de crisis rond het pact slaagde Nederland er in tegenstelling tot de Europese grootmachten er ondertussen wel in om op tijd het eigen begrotingstekort te verlagen toen het in een buitensporigtekortprocedure kwam.¹⁷³ Nadat het Europese Hof van Justitie zich over het stabiliteitspact had uitgesproken was de weg vrij voor een nieuwe start tussen de lidstaten – klein en groot – en de Europese Commissie. In 2005 sloten de lidstaten een akkoord over een nieuw stabiliteitspact. Zes jaar later werd er onder druk van de financiële crisis opnieuw geschaafd aan de begrotingsregels. Dit hoofdstuk inventariseert de veranderingen aan het stabiliteitspact en kijkt daarbij naar de Nederlandse en Duitse positie.

4.1. Draai Duitsland

Na het echee in 2003 leken de monetaire verhoudingen tussen Nederland en Duitsland voor langere tijd verstoord. Onder leiding van bondskanselier Schröder sloeg het land een zelfbewustere en onafhankelijker koers in.¹⁷⁴ Samen met Frankrijk kwam Duitsland in een buitensporigtekortprocedure. Waar Nederland zich stevig aan de regels bond, keerde Duitsland zich er vanaf. Het wilde het pact op een ‘verstandige’ manier toepassen in een periode dat er nauwelijks economische groei was.¹⁷⁵ Daarnaast ging Duitsland gebukt onder de voortslepende kosten van de hereniging. Duitsland voelde zich bekneeld in het stabiliteitspact en koos voor het eigenbelang.

Het is niet verbazend dat deze koerswijziging onder Schröder plaatsvond. Hij wees er zelf op dat hij een exponent was van een verandering in het discours in Duitsland over het collectieve geheugen en de ‘lessen uit de geschiedenis’. Het schuldgevoel van de Wereldoorlogen was bij zijn generatie minder vanzelfsprekend aanwezig, waardoor een assertievere opstelling het buitenlandsbeleid van Duitsland

¹⁷² E. Kalse, ‘In de ijskast, met kille uitstraling. Vier vragen na de Nacht van het Stabiliteitspact voor de euro.’, *NRC Handelsblad*, 26 november 2003.

¹⁷³ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 164.

¹⁷⁴ C. Jeffery en W.E. Paterson, ‘Germany and European integration: A shifting of tectonic plates’, in H. Kitschelt en W. Streeck (eds.), *West European politics. Special issue on Germany. Beyond the stable state*, 26 (2003) 4 (oktober) 59-75, 71.

¹⁷⁵ Williamson, ‘More states ready to challenge stability pact, says Schroder.’, *Financial Times*, 29 augustus 2003.

mogelijk werd.¹⁷⁶ Volgens de Duitse politicologe Anika Leithner zal Duitsland in de 21^e eeuw meer de eigen nationale belangen nastreven, maar dit altijd binnen de institutionele kaders doen en nooit alleen.¹⁷⁷ Een interessante vraag zou daarom zijn wat er gebeurd zou zijn als Frankrijk de overheidsfinanciën wel op orde had. Zou Duitsland dan eenzijdig het stabiliteitspact geschonden hebben of kon dit voorkomen worden door de andere Europese landen, onder aanvoering van Frankrijk? Feit blijft dat doordat Duitsland en Frankrijk samen het pact overtraden, het Nederlands verzet daartegen kansloos was.

Hoewel het evident was dat het stabiliteitspact opnieuw bekeken moest worden, was er verzet tegen het hervormen ervan. Samen met de ECB, de Bundesbank en een aantal kleinere lidstaten, verzette Nederland zich bij monde van minister Zalm tegen een zwakker stabiliteitspact:

‘Together with his Austrian and Finnish colleagues, he sought to enlist as many other Member States as possible against any changes towards a more lenient Pact, but they found many partners unwilling to support the Dutch stance, as it meant being in opposition to the Franco-German position.’¹⁷⁸

De Duitse draai werkte nog door in de onderhandelingen over een hervormd stabiliteitspact. Duitsland was niet langer een voorstander van strikte regels. Het wilde meer souplesse in het pact tijdens periodes van laagconjunctuur, omdat het pact dan snel procyclisch werkt als er bezuinigd moet worden. Zalm was het hier niet mee eens. Hij vond dat zowel Duitsland als Frankrijk de economisch goede jaren niet hadden gebruikt om tekorten weg te werken.¹⁷⁹ Betekende dit dat er daardoor tegen de zin van Nederland een flexibeler stabiliteitspact op tafel kwam te liggen?

Heipertz en Verdun spreken hier over een gezamenlijk Duits-Frans standpunt. Als beiden landen eenmaal overeenstemming bereikt hebben, is er voor Nederland geen ruimte meer om invloed uit te oefenen. Alleen tijdens de lopende onderhandelingen kan het invloed uitoefenen op Duitsland.¹⁸⁰ Hoewel Nederland niet alleen stond, moest het zich uiteindelijk neerleggen bij enige versoepeling van het pact.

¹⁷⁶ A. Leithner, *Shaping German foreign policy. History, memory, and national interest* (Londen 2009) 133, 141.

¹⁷⁷ Ibidem, 148.

¹⁷⁸ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 165.

¹⁷⁹ Zalm, *De romantische boekhouder*, 371.

¹⁸⁰ Interviews Szász en Bakker.

4.2 Realistisch maar flexibel

De in juni 2005 tot stand gekomen hervorming van het stabiliteitspact amendeert de verordeningen van 1997. Zowel aan de preventieve als aan de correctieve arm van het pact werd gesleuteld. De preventieve arm kent twee grote hervormingen. De belangrijkste daarvan ging over de budgettaire doelstellingen van de lidstaten op de middellange termijn. In de verordening uit 1997 hadden lidstaten afgesproken ‘to adhere to the medium term objective of budgetary positions of close to balance or in surplus’.¹⁸¹ In 2005 werd vastgelegd dat ieder land een verschillend *medium-term budgetary objective* (MTO) zou krijgen. Daarbij werd rekening gehouden met onder meer economische groei, staatsschuld en andere economische kenmerken van de lidstaat.¹⁸² Het idee hierachter was dat het stabiliteitspact niet langer een ‘one-size-fits-all’ programma was, maar dat er onderscheid gemaakt werd tussen de verschillende economische posities waarin de lidstaten zich bevonden.¹⁸³ Om de MTO’s te bereiken moest het structurele saldo jaarlijks met een half procent van het bruto nationaal product verbeteren. Het verlagen van het tekort met tijdelijke maatregelen viel hier dus buiten. Hard was dit criterium niet. De 0,5 procent was een referentiewaarde.

De tweede verandering beschrijft een uitzonderingssituatie. Lidstaten mogen afwijken van hun MTO als ze structurele hervormingen doorvoeren, bijvoorbeeld in het pensioenstelsel. Het gaat hierbij om maatregelen die op de lange termijn kosten besparen en de groei bevorderen.

Ook de correctieve arm kent twee grote veranderingen. Ten eerste werd de definitie van ‘buitengewone omstandigheden’ waarbij lidstaten een tekort boven de drie procent mochten aanhouden verruimd. In het oude pact kon dit een stevige recessie zijn, maar na 2005 gold dit voor alle negatieve groei en ook voor een zwakke positieve groei. Daarnaast was er in het oude pact sprake van ‘andere relevante omstandigheden’, maar was er niet ingevuld wat deze waren. Het hervormde pact uit 2005 deed dat wel, met bijvoorbeeld potentiële groei, conjunctuur, publieke investeringen en de Lissabon-agenda als omstandigheden die moesten worden

¹⁸¹ ‘Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies’, *Official Journal* L 209 (1997) 1-9, 1.

¹⁸² ‘Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies’, *Official Journal* L 174 (2005) 1-9, 1.

¹⁸³ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 167.

meegewogen. De Europese Raad kreeg daarmee meer ruimte bij het beoordelen of er sprake was van een buitensporig tekort.¹⁸⁴

Ten tweede werd de buitensporigtekortprocedure opgerekt. Deadlines in de procedure werden verlengd. Het belangrijkste aspect bleef ongewijzigd: in het jaar na de vaststelling van een overschrijding van een tekort van meer dan drie procent moest dit gecorrigeerd zijn. Toch nam ook hier de discretie van de Europese Raad toe. Als werd vastgesteld dat een lidstaat de aanwijzingen wel had opgevolgd en er vervolgens buitengewone omstandigheden waren met nadelige financiële gevolgen, dan kon een lidstaat uitstel krijgen om het tekort te corrigeren. Dit was een grote wens van Duitsland na de gebeurtenissen uit 2003.¹⁸⁵

Duitsland was in 2005 nog niet bijgedraaid van de koerswijziging die duidelijk werd toen het land het oude stabiliteitspact liet vallen. Schröder wilde dat 'Brussel' de budgettaire soevereiniteit van landen zou respecteren als deze zich inspanden om het tekort te verlagen. Hiermee stipte hij het in Duitsland sterk aanwezige subsidiariteitsbeginsel aan. Dit staat op gespannen voet met de gedachte van een voortschrijdend integratieproces in Europa, zoals Kohl daar vanuit ging met de politieke unie in Europa. Szász betoogt dat Schröder met deze opvatting het begrotingscriterium in de EMU devalueerde tot een inspanningsverplichting, met als gevolg een versoepeling van het pact.¹⁸⁶

Al snel ontstaat zo het beeld dat in 2005 het stabiliteitspact flexibeler is geworden. De Europese Raad ontkent dit: 'The aim is not to increase the rigidity or flexibility of current rules but rather to make them more effective.'¹⁸⁷ De essentie van de hervorming was om de verschillen van de lidstaten meer te erkennen bij het beoordelen van de landen. Er werd meer notie gegeven aan het feit dat de economieën in Europa niet homogeen zijn. Toch valt er weldegelijk op een versoepeling te wijzen. Zo betoogt Szász dat Nederland hiermee impliciet toegaf dat het oude stabiliteitspact niet voldeed. Het nam door invloed uit te oefenen op de nieuwe passages een stukje verantwoordelijkheid voor de gebeurtenissen uit 2003 en droeg bij aan de aantasting van het pact.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 168

¹⁸⁵ Ibidem, 169.

¹⁸⁶ Szász, Een Duits dilemma, 138.

¹⁸⁷ Council of the European Union, *Presidency Conclusions – Brussels, 22 and 23 March 2005*, 7619/1/05 REV 1 ANNEX II, 22.

¹⁸⁸ Interview Szász.

Heipertz en Verdun wijzen er in eerste instantie op dat de meeste experts de hervormingen uit 2005 een versoepeling van het pact vinden. Bij hun analyse noemen ze echter interessante aspecten die dit beeld bijstellen. Niet langer was het stabiliteitspact een Duitse eis voor het opgeven van de D-mark en het geruststellen van de bevolking, zoals in 1997. Veel meer dan daarvoor raakte het pact door de hervormingen geïnternaliseerd bij de lidstaten. Het werd landen niet opgelegd, ze waren meer zelf verantwoordelijk voor de inhoud. Hoewel de discretie – de handelingsruimte die de Europese Raad in de besluitvorming heeft – in het pact veel duidelijker op de voorgrond stond, was er daardoor wel de noodzaak voor alle landen om hier op een verantwoorde manier mee om te gaan. De gedeelde verantwoordelijkheid voor het pact zorgde voor een prikkel voor staten om zich aan de regels te houden.¹⁸⁹ Ook uit de andere interviews blijkt dat niet zozeer de flexibiliteit vergroot werd, maar meer dat het pact werd uitgebreid en nader gedefinieerd. Door ook te kijken naar stabiliteitsprogramma's en het structurele saldo werd de hele conjunctuur van een lidstaat bekeken. Landen werden daardoor meer aangezet om hun overheidsfinanciën op orde te krijgen en zich niet alleen maar te richten op het voorkomen van een tekort van meer dan drie procent.¹⁹⁰

Het was voor een deel ook aan Nederland te danken dat het stabiliteitspact op deze manier hervormd werd. Zalm was een voorstander van het voeren van een structureel begrotingsbeleid en heeft dit in Europa uitgedragen. Uiteindelijk moest Nederland zich na 2003 pragmatisch opstellen en erkennen dat er deels nieuwe afspraken gemaakt moesten worden om het stabiliteitspact overeind te houden. In de tweede helft van 2004 was Nederland voorzitter van de Europese Unie en kon het een nieuw stabiliteitspact op de agenda zetten. Het is aannemelijk dat Nederland, door in te zetten op 'damage control', een milder standpunt tegenover Duitsland innam. Zalm koos daarbij voor een andere toon: 'Het lijkt de minister niet verstandig om nu dezelfde positie te kiezen als hij vorig jaar in november had ingenomen, omdat dat nergens toe leidt.'¹⁹¹ Het is jammer dat er geen direct citaat van Zalm bij deze opmerking uit het Kamerstuk staat. De suggestie wordt nu gewerkt dat hij erkent dat zijn harde opstelling ten opzichte van Duitsland in 2003 alleen verbaal was en niets heeft uitgehaald.

¹⁸⁹ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 170.

¹⁹⁰ O.a. interview Bakker.

¹⁹¹ Raad voor Economische en Financiële Zaken. Uitvoering EG-Richtlijnen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501-07 en 21 109, nr. 457, 3.

Duitsland en Frankrijk zetten bij de onderhandelingen in op een minder strak pact. De starre focus op een tekort van drie procent leidde teveel tot procyclisch beleid. In zijn biografie erkent Zalm dit kritiekpunt, dat jaren eerder al door diverse critici was benoemd. Als voorzitter van de Ecofin stuurde hij de onderhandelingen in de richting van een bredere visie op het begrotingsbeleid. De oorspronkelijke criteria bleven gehandhaafd, maar (dreigende) tekorten moesten eerder gesignaleerd worden en lidstaten moesten meer discipline nastreven in goede economische tijden.¹⁹²

Door meer in te zetten op het voeren van een evenwichtig begrotingsbeleid heeft Nederland mede de koers van het stabiliteitspact iets kunnen verleggen. Hierdoor heeft Nederland, samen met andere kleine landen, de veranderingen in het pact beperkt weten te houden. Het zette zwaar in op gelijke regels voor alle lidstaten. Zalm was ervan overtuigd dat geen enkele combinatie van kleinere landen in staat zou zijn geweest om het pact zo te buigen en veranderen als Duitsland en Frankrijk dat gedaan hadden.¹⁹³ Dit in tegenstelling tot wat zij eerder aan hem verklaarden: dat het niet om de grote van de betreffende lidstaat ging, maar om de gewenste discipline.¹⁹⁴

Verschillende omstandigheden zorgden ervoor dat de breuk tussen Nederland en Duitsland beperkt is gebleven. Nederland wilde zo min mogelijk aan het stabiliteitspact veranderen. De ruimte hiervoor was ook beperkt. Een wijziging van het Europees Verdrag was door het langdurige en moeizame ratificatieproces geen optie. Ook konden de teksten van het stabiliteitspact niet eenvoudig gewijzigd worden. Bij verordening 1467/97 was unanimité vereist en voor het amenderen van verordening 1466/97 was een gekwalificeerde meerderheid nodig.¹⁹⁵ Zover wilde Duitsland ook niet gaan. Het wilde vooral erkenning voor de onvoorziene economische omstandigheden en een uitwerking van de lijst met uitzonderingen, zoals de betalingen aan Oost-Duitsland. Doordat het die kreeg was het onnodig om het pact verder uit te kleden en te hervormen. Uiteindelijk moest het de begroting weer op orde krijgen, een volwaardig stabiliteitspact kon deze inspanning electoraal rechtvaardigen.¹⁹⁶

¹⁹² Zalm, *De romantische boekhouder*, 371.

¹⁹³ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 173.

¹⁹⁴ Zalm, *De romantische boekhouder*, 366.

¹⁹⁵ Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, 172.

¹⁹⁶ *Ibidem*, 173.

4.3 Stabiliteitspact 3.0

Net als in de jaren na het afsluiten van het originele stabiliteitspact, ging het na 2005 voorspoedig met de economieën in Europa. Staatsschulden en begrotingstekorten daalden, maar nooit werd het streven van begrotingsevenwicht bereikt. Uiteindelijk bleek de politieke realiteit weerbarstiger. Ondanks alle goede voornemens en afspraken bleven tekorten bestaan en verbeterden de overheidsfinanciën niet. Buitensporigtekortprocedures werden gesloten, maar de MTO's bleven voor veel lidstaten buiten bereik. Voor Nederland is het MTO op dit moment bijvoorbeeld vastgesteld op een tekort van 0,5 procent van het bbp.¹⁹⁷ Szász bespeurt onbereidwilligheid bij politici om hun financiën op orde te krijgen:

‘In goede tijden gebeurt het niet want dan hebben politici geen zin en is er geen dwang, en in slechte tijden moet je het niet doen want dan werkt het procyclisch. Andere tijden zijn er niet!’¹⁹⁸

Toen de kredietcrisis in 2008 uitbrak en daarna uitgroeide tot de huidige schuldencrisis in Europa, verslechterden de overheidsfinanciën van veel lidstaten snel. Niet alleen het stabiliteitspact kwam onder druk te staan, maar de hele monetaire unie in Europa. Toen Griekenland niet langer aan zijn verplichtingen kon voldoen moesten de andere lidstaten bijspringen. Er werd een omslachtig pakket bedacht van noodsteun om Griekenland niet failliet te laten gaan en in de eurozone te houden. Het Verdrag van Maastricht werd hierdoor tot het uiterste opgerekt, maar het behoeft weinig betoog dat dit eigenlijk niet kon: *no bail-out* staat er in het verdrag.

De steun voor de in problemen geraakte zuidelijke lidstaten van Europa kwam niet zonder voorwaarden. Opnieuw moest het stabiliteitspact hervormd worden en dit gebeurde onder Duitse druk. Als belangrijkste en centraal gelegen euroland was Duitsland genoodzaakt de leiding in de Europese schuldencrisis op zich te nemen. In tegenstelling tot 2002 en 2003 mocht Duitsland niet verzaken, omdat anders vrijwel zeker de euro zou omvallen.¹⁹⁹

Al snel nadat het stabiliteitspact in 2005 weer overeind stond veranderde de koers van Duitsland. Schröders partij, de SPD, verloor in mei van dat jaar de verkiezingen in Noordrijn-Westfalen, waarop Schröder landelijke verkiezingen forceerde om een mandaat voor zijn beleid te krijgen. Bij de onderhandelingen na de

¹⁹⁷ Europese Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 602.

¹⁹⁸ Interview Szász.

¹⁹⁹ J. van der Vaart, ‘Duitsland schaamt zich niet meer’, *NRC.next*, 31 januari 2012.

verkiezingen moest hij het Bondskanselierschap overdragen aan Angela Merkel (1954) van het CDU. Als fractieleider van de combinatie CDU/CSU was zij het oneens met de koers van Schröder en zijn minister van Financiën Hans Eichel. Zij hoopte daarom dat ‘Brussel’ de regering zou houden aan de afspraken in het stabiliteitspact om ‘instabiliteit en inflatie te voorkomen’.²⁰⁰ Als Bondskanselier accepteerde zij in 2006 dat de Europese Commissie de volgende stap in de buitensporigtekortprocedure zette toen Duitsland weer een te hoog begrotingstekort had. Dit in tegenstelling tot de regering-Schröder drie jaar eerder. Duitsland wilde het stabiliteitspact niet nogmaals doorbreken en zo de geloofwaardigheid ondermijnen. Toen de Europese schulden crisis uitbrak nam Duitsland nog meer afstand van het verleden. Merkel heeft de gebeurtenissen uit 2003 – het niet naleven van de afspraken rond het stabiliteitspact door Duitsland – als een fout erkend.²⁰¹ Dat mocht niet nog een keer. Dit deed ze overigens zonder daarbij nadrukkelijk schuldigen aan te wijzen.²⁰² Merkel had de steun de SPD en Die Grünen nodig bij het doorvoeren van haar crisismaatregelen.

In het nieuwe begrotingspact werd expliciet toegegeven dat er fouten zijn gemaakt in het verleden van de monetaire unie en het stabiliteitspact. Meer dan bij het oude pact zouden lidstaten zich eigenaar van de inhoud van de begrotingsregels moeten voelen, zodat ze ook worden nageleefd.²⁰³ Een tweede punt is de nadruk die het pact op sancties legde. De oude begrotingsregels kenden geen volledig automatische sancties. Het nieuwe pact maakte sancties automatisch. Landen die incorrecte of gebrekkige economische cijfers inleveren kregen boetes.²⁰⁴ Het belangrijkste was de verandering in de procedure. Het initiatief verschoof van de Raad naar de Europese Commissie. In het oude pact werden vervolgstappen in de buitensporigtekortprocedure gezet als een meerderheid van de Raad voor was. In de nieuwe procedure stelt de Commissie een rapport op dat alleen met grote meerderheid van de Raad verworpen kan worden.²⁰⁵ Ook werd een nieuwe stemprocedure

²⁰⁰ M. Kerres, ‘Duits tekort overschrijdt grens Stabiliteitspact’, *NRC Handelsblad*, 17 oktober 2002.

²⁰¹ Interview Szász.

²⁰² K. Claudia, ‘Comeback der Präsidentin’, *Financial Times Deutschland*, 27 oktober 2011.

²⁰³ ‘Regulation (EU) No 1173/2011 of the European parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area’, *Official Journal L 306* (2011).

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Ibidem*.

afgesproken. Lidstaten volgen automatisch de aanbevelingen van de Europese Commissie bij het toepassen van de buitensporigtekortprocedure. Alleen een grote meerderheid van landen kan dit tegenhouden. Dit maakte het onmogelijk voor de grote landen om samen een Commissievoorstel te blokkeren, zoals zij dit in het verleden wel deden.²⁰⁶

Een derde veranderingen is het bestraffen van een lidstaat als deze bewust afwijkt van het MTO of zich onvoldoende inspant om hieraan te voldoen.²⁰⁷ Doel hiervan is om de procyclische kanten van het stabiliteitspact te verzachten. Dit was een van de grootste kritiekpunten op het originele stabiliteitspact. In economisch gunstige tijden moeten landen zich nu extra inspannen om de begroting op orde te krijgen om zo hun MTO te halen en de conjunctuurgolven niet te versterken. Hierdoor ontstaat ruimte om in economisch slechte tijden het tekort iets te laten oplopen en zo de economie te ondersteunen.²⁰⁸ Op papier is dit een lovenswaardig principe, maar de werking ervan is twijfelachtig. Veel lidstaten zitten in buitensporigtekortprocedures en moeten bezuinigen in een situatie van laagconjunctuur om het toegestane tekort van drie procent te halen of daar onder te blijven. Hoewel het stabiliteitspact in theorie dan niet procyclisch is, is dit in de praktijk wel het geval. Het halen van MTO's is dan nog een stap verder en voorsnog onbereikbaar. Daarnaast bestaat het gevaar dat landen, door toenemende globalisering sneller dan vroeger, hun begrotingstekort zien stijgen bij een ongunstige conjunctuur. De winstbelasting valt bijvoorbeeld snel terug bij economische tegenwind, waardoor landen sneller door de grens van een tekort van drie procent zakken.

Omdat de laatste wijzigingen in het stabiliteitspact pas recentelijk zijn bekrachtigd en de schuldencrisis nog volop in beweging is, ontbreekt er voldoende wetenschappelijk onderzoek naar de veranderingen in het stabiliteitspact. In verschillende commentaren wordt er wel op gewezen dat procedures versterkt zijn en dat het minder makkelijk voor lidstaten is om onder de regelgeving van het pact uit te komen.²⁰⁹ Voorsnog lijken deze veranderingen echter nog niet bij te dragen aan het

²⁰⁶ Europese Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501–20, nr. 603.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Opinie Ecofin, 'Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes', 24 januari 2012.

(http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf, geraadpleegd 4 november 2012)

²⁰⁹ Bijvoorbeeld in: Y. Hofds, "'Hoe langer we voortmodderen, hoe meer risico";

oplossen van de schulden crisis in Europa. Het slot van dit hoofdstuk beperkt zich daarom tot de relatie tussen Nederland en Duitsland tot aan de hervorming van november 2011.

4.4 Naar een ambigue relatie

Ook bij de verdragswijziging in 2011 zette Nederland in op een strenger en sterker stabiliteitspact. In een brief aan de Tweede Kamer maakten de minister van Financiën, Jan Kees de Jager, en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Ben Knapen, duidelijk wat de Nederlandse inzet was bij het begrotingsverdrag uit 2011. In lijn met de eerdere hervormingen uit 2005 wilde Nederland dat het accent niet uitsluitend lag op de grens van drie procent, maar bij het voeren van een structureel gezond begrotingsbeleid. De regering was dan ook tevreden dat er ook buitensporigtekortprocedures gestart konden worden als schulden zich bewogen in de richting van een tekort van meer dan drie procent. De stemprocedure is echter op dit punt niet zoals hierboven beschreven veranderd. Een meerderheid van de lidstaten wilde in dit geval niet stemmen volgens de constructie dat zij de Commissie steunen tenzij een meerderheid tegen is.²¹⁰ Nederland wilde dit wel. De regering benadrukte voortdurend de wens voor zoveel mogelijk automatismen en sancties in de procedure.²¹¹

De brief bevat een opvallende passage over de visie van Nederland op de Europese samenwerking. Deze moet ten eerste, net als in het verleden, plaatsvinden binnen ‘communautaire methodes’ en niet in intergouvernementele structuren. Ten tweede moet die samenwerking alleen plaatsvinden ‘wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is’. De brief suggereert dat Nederland met succes op deze twee punten een grote meerderheid van de lidstaten achter zich heeft gekregen.²¹² Herhaaldelijk bepleitte het kabinet dat de rol van de Europese Commissie zo uitgebreid en zo sterk als mogelijk moet zijn. Het wilde daarbij verder gaan dan andere lidstaten. Zo was het er bijvoorbeeld voorstander van dat het Europees Hof de mogelijkheid kreeg om financiële sancties op te leggen aan landen die het verdrag onvoldoende omzetten in nationale wetgeving. Een punt dat op aandringen van Nederland wel werd

interview Lex Hoogduin, hoogleraar monetaire economie., *de Volkskrant* (21 juli 2012).

M. Ferré, ‘The effects of uncertainty about countries’ compliance with the Stability and Growth Pact’, *Journal of Policy Modeling* 34 (2012) 660-674.

²¹⁰ Europese Raad. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 603.

²¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 602.

²¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 603.

binnengehaald was de verplichting om de staatsschuld terug te dringen als deze meer dan zestig procent was. Ook dit lijkt in de huidige tijd op korte termijn niet realiseerbaar.

De Nederlandse opstelling is niet gemakkelijk verklaarbaar. Ogenschijnlijk is er sprake van continuïteit qua voorkeuren en invloed op het resultaat. Net als bij de onderhandelingen voor de EMU en het originele stabiliteitspact zette het kabinet in op strengere begrotingsregels, met meer macht voor supranationale instituties. Het kon dit keer slechts beperkt invloed uitoefenen op Duitsland. De theorie uit het vorige hoofdstuk gaat hier niet op: Duitsland hoefde niet bij de les gehouden te worden en isolatie hoefde slechts deels voorkomen te worden. Bij de onderhandelingen over het begrotingspact was de positie van Duitsland zeer sterk. Andere landen waren de vragende partij en moesten accepteren dat de teugels voor begrotingsdiscipline werden aangehaald. Duitsland kon deze eisen stellen in ruil voor steun aan het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).²¹³ Alleen als landen het begrotingspact zouden tekenen konden ze hulp krijgen van het ESM, vonden Duitsland en Nederland.²¹⁴ In het onderhandelingspel hoefde Nederland daarom niet nog strengere eisen op tafel te leggen. Duitsland kon dit zelf al doen zonder dat het gevaar van concessies aan Frankrijk dreigde. Dat neemt niet weg dat Nederland heeft geprobeerd het pact nog ambitieuzer te maken. Bekend is het Nederlandse, succesvolle, pleidooi voor een sterkere positie voor de eurocommissaris voor Economische en monetaire zaken en de euro. Maar Nederland wilde nog meer, zoals meer automatische sancties en een grotere rol voor het Europees Hof. Ook was er kritiek op het pact van DNB en de ECB.²¹⁵

Toch is hiermee de Nederlandse stellingname niet compleet. Na de hervormingen uit 2005 is steeds meer de nadruk op het subsidiariteitsbeginsel komen te liggen en klonken er regelmatig eurosceptische geluiden. Meer dan vroeger had Nederland moeite met het opgeven van soevereiniteit. Bakker wijst er op dat Nederland een belangrijk deel van de soevereiniteit dertig jaar geleden al opgaf met

²¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 603.

²¹⁴ M. Visser, 'Kabinet stelt voorwaarde aan Europese noodhulp', *Financieele Dagblad*, 19 januari 2011.

²¹⁵ H.D. Hekking, 'DNB ook kritisch over compromis EU-begrotingspact', *Financieele Dagblad*, 1 juli 2011.

M. de Boer en M. Visser, 'ECB kritiseert begrotingspact; Directielid Stark: "Akkoord EU-lidstaten over budgetdiscipline en sancties veel te zwak"', *Financieele Dagblad*, 21 januari 2011.

de koppeling van de gulden aan de D-mark: ‘Nu we eenmaal in de euro zitten, zijn we dit vergeten en is er weer de neiging om die soevereiniteit te behouden.’²¹⁶ Nederland had sinds 2005 ook een andere rol dan Duitsland. Meer dan Duitsland kon Nederland een populistisch eurosceptisch geluid laten horen. Met de verantwoordelijkheid die Duitsland draagt voor Europa en de euro kon Merkel zich niet vergelijkbaar opstellen. Nederland heeft deze verantwoordelijkheid niet en stond daardoor de laatste jaren regelmatig op de rem in Europa.

Binnenlandse ontwikkelingen lijken na de eeuwwisseling een grotere rol te hebben gespeeld in de visie van de Nederlandse kabinetten op het Europees project. De opkomst van Pim Fortuyn, het referendum over de Europese grondwet, Geert Wilders en de Europese schuldencrisis hebben het debat over Europa beïnvloed. Ogenschijnlijk speelt het eigenbelang van Nederland een grotere rol dan in de jaren negentig. De samenwerking binnen ‘communautaire methodes’ waarover het kabinet sprak, ging tijdens Rutte-I vooral over zaken als banktoezicht, toezicht op begrotingen en garanties voor het terugkrijgen van Nederlandse miljarden. Dit lijkt weinig op de federale en supranationale initiatieven waar Nederland in de jaren negentig voorstander van was.

4.5 Conclusie

Na het debacle van 2003 dreven Nederland en Duitsland uit elkaar op monetair terrein. Met de hervormingen van het stabiliteitspact in 2005 werd een nieuwe start gemaakt. Nederland moest daarbij erkennen dat de situatie van daarvoor werd goedgepraat en er enige flexibiliteit in het pact kwam. Toch heeft het samen met andere kleine lidstaten ervoor kunnen zorgen dat het pact niet werd uitgekleeft. Het heeft duidelijk pogingen ondernomen om de aandacht te verleggen naar een meer structureel begrotingsbeleid.

Het duurde tot aan de financiële crisis voordat Duitsland en Nederland elkaar weer vonden. Ondertussen was Schröder in Duitsland hard bezig geweest om het Nederlandse model van loonmatiging in 2002 en 2003 te kopiëren. Het succes van de Duitse economie van de laatste jaren is daar begonnen. Door die loonconcurrentie zijn veel zuidelijke lidstaten volledig uit de markt geprijsd. In ruil voor steun via het ESM kon Duitsland, en ook Nederland, eisen stellen bij het sluiten van een nieuw begrotingspact om de toekomst van de euro veilig te stellen.

²¹⁶ Interview Bakker.

Door de sterke onderhandelingspositie van Duitsland was het voor Nederland niet nodig om als het geweten van Duitsland te functioneren. De noodzaak om een harder standpunt in te nemen was minder aanwezig, maar wel waarneembaar. In de onderhandelingen kon Duitsland een Nederlands standpunt bijvoorbeeld ten opzichte van Griekenland afzwakken en zo redelijker overkomen. Behalve op het terrein van begrotingsdiscipline lijkt Nederland het niet vanzelfsprekend meer eens te zijn met Duitsland. Dit is mogelijk een gevolg van de toegenomen eurosceptis in Nederland na de eeuwwisseling.

5. Conclusie

In eerste instantie vormde het stabiliteitspact het uitgangspunt voor dit onderzoek. Al snel bereidde het onderzoek zich uit. Het stabiliteitspact is onlosmakelijk verbonden met het Verdrag van Maastricht, dat mogelijk werd door de Duitse hereniging en de val van de Muur. Een onderwerp gericht op enkele jaren kan daardoor bekeken worden met analyses van decennia. Voor deze scriptie is daarom gekozen voor drie heldere ijkpunten: het Stabiliteits- en Groeipact uit 1997, het hernieuwde pact in 2005 na het debacle twee jaar daarvoor en het begrotingspact uit 2011 als antwoord op de Europese schuldencrisis. Bij elk van deze punten kon de vraag gesteld worden welke invloed Nederland heeft kunnen uitoefenen op het resultaat. Als invalshoek stond hiervoor in dit onderzoek de relatie met Duitsland centraal. Daarbij is gekozen voor een intergouvernementele visie op de Europese integratie. De Duits-Franse as was de motor achter dit proces. Als klein land kon Nederland daar slechts beperkt invloed op uitoefenen. Wat het wel kon was wensen via Duitsland bekend maken.

Die wensen waren gebaseerd op principes die al ver voor het stabiliteitspact tot stand zijn gekomen. De koppeling van de gulden aan de D-mark in 1983 was cruciaal in dit opzicht, omdat hier al het grootste gedeelte van de monetaire soevereiniteit werd opgegeven door Nederland. Zo ontstonden ook de later door de regering geformuleerde eisen voor prijsstabiliteit, een net zo sterke munt in plaats van de gulden en een onafhankelijke Europese centrale bank. In de jaren na het Verdrag van Maastricht kwam er veel kritiek op de criteria en het resultaat. Er zaten meerdere 'weeffouten' in het pact die in de jaren daarna met verschillende (nood)maatregelen gerepareerd moesten worden. Twee daarvan werden al snel duidelijk: de concessie die Nederland moest doen voor een uiterlijke begindatum van fase drie van de EMU en de mislukte Intergouvernementele Conferentie voor een politieke unie. Een van de gevolgen hiervan was dat de monetaire unie van start ging met landen die strikt gezien niet aan de criteria voldeden. De EMU zoals afgesproken in Maastricht was voor Nederland destijds acceptabel. Toch werd aan lang niet alle wensen, zoals een politieke unie en democratische controle voldaan.

Moravcsiks theorie biedt een overtuigende verklaring waarom Nederland deze wensen niet kon realiseren. Nederland had er veel belang bij om gezamenlijke en supranationale afspraken te maken. Duitsland en Frankrijk hadden dit als Europese grootmachten veel minder, waardoor hun onderhandelingspositie sterker was. Die van Duitsland was het sterkst omdat zij met het opgeven van de D-mark de grootste

concessie moesten doen. Moravcsik biedt een model voor een theoretische analyse van de onderhandelingen, maar zijn uitgangspositie is controversieel en betwistbaar. Terecht wijst hij erop dat de belangen van Duitsland stabiel waren en de wens voor een monetaire unie al geruime tijd aanwezig was. Ook hebben economische belangen een rol gespeeld bij het uiteindelijk tot stand komen van de EMU. Hij gaat echter voorbij aan de grote invloed van de ontwikkelingen in Europa eind jaren tachtig en begin negentig. De Europese landen waren meer bezig met de inbedding van het herenigde Duitsland in Europa, dan met de economische voordelen van de euro. Om de eenwording geaccepteerd te krijgen was Duitsland bereid de D-mark op te geven. De oorspronkelijke machtsrealistische invalshoek van deze scriptie gericht op het economisch gewin van landen bleek daarmee niet houdbaar. De hele geschiedenis van de monetaire unie is een politiek proces met Duitsland als centrale speler. Vooral in het stabiliteitspact is de invloed van de politiek merkbaar. Door de talrijke bijzondere omstandigheden in het pact, zijn er altijd politici die zich kunnen en willen beroepen op een 'exceptionele situatie', om zich niet aan de regels te houden.

Nederland kon die centrale speler wel beïnvloeden. Als gewaardeerd partner kon het Duitsland bij de les houden. Doordat Duitsland voortdurend intergouvernementeel met Frankrijk onderhandelde bestond het gevaar dat er te grote concessies gedaan zouden worden. Door recht in de leer te zijn als het gaat over begrotingsdiscipline kon Nederland zich 'rechts' van Duitsland positioneren en voorkomen dat het land teveel naar Frankrijk trok. Tegelijkertijd vergemakkelijkte dit de onderhandelingen voor Duitsland. Het kon altijd wijzen op het strengere Nederlandse standpunt. Misschien nog wel belangrijker is dat hiermee een isolatie van Duitsland voorkomen werd. De economische grootmacht van Europa stond daardoor niet alleen. Hoewel Nederland dus wel degelijk invloed had, moest het er altijd voor waken niet te overvragen. Uiteindelijk ontstaat het beeld dat Nederland toch wel 'door de bocht gaat' en meegaat. Er zijn dan ook duidelijke voorbeelden aan te wijzen waarop Nederland concessies heeft moeten doen en standpunten niet gerealiseerd werden.

In de 21^e eeuw lijkt er een verandering op te treden in de relatie tussen Nederland en Duitsland. De crisis rond het stabiliteitspact uit 2003 liet zien dat de monetaire relatie tussen beide landen niet meer zo goed was als in de twintig jaar daarvoor. Nadat Nederland na de hervorming van het pact in 2005 het verlies genomen had, kwamen de landen onder druk van de financiële crisis weer tot elkaar.

In het nieuwe stabiliteitspact kwam meer aandacht voor het voeren van een verantwoord structureel begrotingsbeleid. In 2011 bij het begrotingspact werd deze lijn voortgezet. Onder druk van de schulden crisis kwamen Duitsland en Nederland in een positie om eisen te stellen in ruil voor steun aan de in financiële moeilijkheden geraakte lidstaten.

Omslachtig zijn weeffouten zoals het ontbreken van automatische sancties gerepareerd. De veranderingen werden vastgelegd in resoluties en amendementen. De grenzen van het EMU-verdrag werden daarmee opgezocht en soms ook opgerekt, zoals de maatregel van de ECB, die medio 2012 begon met het opkopen van staatsobligaties van landen. Van een nieuw Europees verdrag is echter voorlopig nog geen sprake. Hiervoor zijn verschillende redenen te bedenken, zoals de tijd die het vergt voordat een nieuw verdrag is geratificeerd en in werking treedt. Ook het gebrek aan visie bij Europese regeringsleiders waar het heen zou moeten met Europa, vooral op politiek vlak, zou een reden kunnen zijn. Hoewel deze vraag geen onderdeel uitmaakte van dit onderzoek, is hij wel relevant voor de relatie tussen Nederland en Duitsland.

Nederland was onder aanvoering van premier Mark Rutte en minister van Financiën Jan Kees de Jager de grootste pleitbezorger naast Duitsland voor meer begrotingsdiscipline in Europa. Met de wens voor automatische sancties bij het overschrijden van een tekort van drie procent, sneed het kabinet zich bijna in de vingers – en daarbij vooral ook Duitsland – toen er moest worden onderhandeld over het Catshuis- en later Lenteakkoord in het voorjaar van 2012. Voor een nieuw Europees verdrag met daarbij het afdragen van meer soevereiniteit lijkt weinig draagvlak te zijn in de Nederlandse samenleving.

Daarbij komt dat de Nederlandse positie niet meer zo eenduidig is als vroeger. Aan de ene kant zijn er duidelijk parallellen. Het patroon van een harder Nederland was terug te zien toen De Jager zich in harde bewoordingen uitsprak over de situatie van Griekenland en Merkel dit vervolgens weer iets kon afzwakken. Aan de andere kant lijkt Rutte het in zijn visie over Europa op vergezichten te houden. De regering is huiverig om meer soevereiniteit af te dragen, ook als Duitsland daar wel openlijk toe oproept. Zo ontstaat het beeld dat Nederland in Europa de afspraken steunt, maar in Nederland en in de Tweede Kamer voor een eurosceptische invalshoek kiest.

Mogelijk is deze invalshoek ver terug te voeren. Het debacle van ‘Zwarte Maandag’ heeft de traditionele Nederlandse positie als voorstander voor een federaal

en supranationaal Europa veranderd. Nederland zette daarna met succes vol in op het laten slagen van de EMU-onderhandelingen. Het heeft daarmee de twijfelachtige eer een grondlegger te zijn van het huidige Europa, waarin door een gebrek aan overeenstemming de politieke samenwerking moeizaam verloopt. Duitsland lijkt deze bestuurlijke impasse te willen doorbreken, maar komt daarbij steeds meer alleen te staan. Meer onderzoek en toekomstige ontwikkelingen zullen moeten uitwijzen in hoeverre dit beeld een breuk is met de innige monetaire relatie uit de vorige eeuw. Een geïsoleerd Duitsland is niet alleen slecht voor Europa, maar ook voor Nederland, dat zijn enige spreekbuis verliest.

Verantwoording

Literatuur

- Bakker, A.F.P., *Met gelijke munt. Van gulden naar euro: de gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven*. (Amsterdam 1998).
- Brunila, A., Buti, M. en Franco, D., (ed.), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. (Basingstoke 2001).
- Heipertz, M. en Verdun, A.C., *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact* (Cambridge 2010).
- Hoek, T.H. van. en Zalm, G., 'Nationaal begrotingsbeleid in Europees perspectief', in: J.A.J. Alders, H. Garretsen, J. de Haan en L.H. Hoogduin (editores), *Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staatsschuld, op weg naar de EMU* (Amsterdam 1992) 34-52.
- Kaltenthaler, K., *Germany and the politics of Europe's money* (Durham 1998).
- Leithner, A., *Shaping German foreign policy. History, memory, and national interest* (Londen 2009).
- Marsh, D., *The Euro* (New Haven/Londen 2009).
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power. From Messina to Maastricht*. (Londen 2009).
- Janssen, R., *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht* (Amsterdam 2012).
- Reuten, G., Vendrik, K. en Went, R., (red.), *De prijs van de euro. De gevaren van de Europese monetaire unie* (Amsterdam 1998).
- Snel, B., *Het Stabileriteitspact. Duitse sachlichkeit of Franse slag?* (Scriptie Italiaanse Taal en Cultuur, Utrecht 2005).
- Szász, A., *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*. (Amsterdam 2001).
- Wielenga, F., *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945*. (Amsterdam 1999).

Artikelen

- 'De Franse verkiezingen vertonen Europese trekjes', *NRC Handelsblad*, 16 maart 2012.
- 'Hollande heeft nu steun om te snijden', *NRC Handelsblad*, 18 juni 2012.
- 'Merkel: meer macht naar Europa', *NOS*, 7 juni 2012. <http://nos.nl/artikel/381101-merkel-meer-macht-naar-europa.html> (Geraadpleegd 20 juni 2012)
- 'Merkel will politische Union in Europa stärken', *Euronews*, 7 juni 2012. <http://de.euronews.com/2012/06/07/merkel-will-politische-union-in-europa-staerken/> (Geraadpleegd 20 juni 2012)
- 'Tietmeyer: Kriterien "in der Substanz erfuellen"; Friedrich: Waigels Sparpaket reicht aus fuer EWU-Beitritt.', *Boersen-Zeitung*, 7 mei 1996.
- 'Werner draengt auf puenktlichen EWU-Start. Schroeder: Rahmenbedingungen muessen stimmen - Wahrungsunion fuer SPD kein Wahlkampfthema', *Boersen-Zeitung*, 11 september 1996.

- 'Zeventig economen kanten zich tegen 'dubieuze' EMU', *de Volkskrant*, 13 februari 1997.
- Manifest zeventig economen, 'Met deze EMU kiest Europa verkeerde weg', *de Volkskrant*, 13 februari 1997.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/486508/1997/02/13/Met-deze-EMU-kiest-Europa-verkeerde-weg.dhtml> (Geraadpleegd 31 mei 2012)
- Baensch, D., 'Die Anleger muessen sich auf die EWU einstellen; Verhalten deutscher Investoren wird sich stark aendern - Trend zu Fremdwahrungsanleihen', *Boersen-Zeitung*, 8 september 1995.
- Banning, C., en Postma, R., 'Toen de Grieken bij de euro kwamen. Hoe de munt speelbal van nationale politiek werd.', *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2011.
- Boer, M. de en Visser, M., 'ECB kritiseert begrotingspact; Directielid Stark: "Akkoord EU-lidstaten over budgetdiscipline en sancties veel te zwak"', *Financieele Dagblad* (21 januari 2011).
- Broekhuizen, K., 'Grootmachten in EU ontlopen sanctie pact', *Het Financieele Dagblad*, 26 november 2003.
- Ferré, M., 'The effects of uncertainty about countries' compliance with the Stability and Growth Pact', *Journal of Policy Modeling* 34 (2012) 660-674.
- Friedman, M., 'The role of monetary policy', *The American Economic Review* 58 (1968) 1-17.
- Großkinsky, E., Nathe, H. en Weber, H., 'Streitgespräch. Himmel und Erde', *Focus Magazin* 13 (1996) 56-60.
- Hekking, H.D., 'DNB ook kritisch over compromis EU-begrotingspact', *Financieele Dagblad* (1 juli 2011).
- Heldring, J.L., 'Ondanks horrorscenario toch voor?', *NRC Handelsblad*, 14 februari 1997.
- Hofs, Y., "'Hoe langer we voortmodderen, hoe meer risico"; interview Lex Hoogduin, hoogleraar monetaire economie.', *de Volkskrant* (21 juli 2012).
- Jeffery, C., en Paterson, W.E., 'Germany and European integration: A shifting of tectonic plates', in H. Kitschelt en W. Streeck (eds.), *West European politics. Special issue on Germany. Beyond the stable state*, 26 (2003) 4 (oktober) 59-75.
- Kalse, E., 'In de ijskast, met kille uitstraling. Vier vragen na de Nacht van het Stabiliteitspact voor de euro.', *NRC Handelsblad*, 26 november 2003.
- Kerres, M., 'Duits tekort overschrijdt grens Stabiliteitspact', *NRC Handelsblad*, 17 oktober 2002.
- Klamer, A., 'Ontwaakt uit de eurodroom', *NRC Handelsblad*, 26 februari 1997, 9.
- Mayer, H., 'Book Reviews: Europe', *International Affairs* 75 (3), 685.
- McCarthy, P., 'The Grand Bargain: A New Book Demystifies European Integration', *Foreign Affairs* 78 (1999) 150-157.
- Meck, G., 'EU: Tarnen und Tauschen', *Focus Magazin* 48 (1996) 312-314.
- Moravcsik, A. en Schimmelfennig, F., 'Liberal Intergovernmentalism', in: T. Diez en A. Wiener, *European Integration Theory* (Oxford 2009) 67-87.
- Porwollik, U., 'Ein Votum mit Wenn und Aber', *Welt am Sonntag*, 29 maart 1998.

- Ulrich, R., 'Währungsunion. Der Euro-Einzel kaempfer', *Focus Magazin 7* (1996) 34-36.
- Radl, S. en Sautner, T., 'Grosse EWU ist wichtiger als die Kriterien', *WirtschaftsBlatt*, 26 maart 1998.
- Reimann, W., 'Konvergenz braucht Zeit', *Boersen-Zeitung*, 18 november 1995.
- Roelofs, A., 'As Zalm-Bonn in het geding bij bezoek Schröder', *NRC Handelsblad*, 4 november 1998.
- Schinkel, M., 'De toekomst van de Europese muntunie; Bolkesteins weerzin', *NRC Handelsblad*, 11 februari 1997, 16.
- Schroeder, H.J., 'From division to unity: the history of the Federal Republic of Germany', in: Reimund Seidelmann (ed.), *The new Germany. History, economy, politics* (Baden-Baden 2011).
- Seumeren, H. van, 'Tegenstanders EMU alleen eensgezind in hun ongenoegen', *de Volkskrant*, 17 februari 1997.
- Szász, A., Een Duits dilemma: de euro van geloofwaardigheids- naar vertrouwenscrisis., *Internationale Spectator 3* (2012) 137-140.
- Vaart, J. van der, 'Duitsland schaamt zich niet meer', *NRC.next* (31 januari 2012).
- Visser, M., 'Kabinet stelt voorwaarde aan Europese noodhulp', *Financieele Dagblad* (19 januari 2011).
- Williamson, H., 'More states ready to challenge stability pact, says Schroder.', *Financial Times*, 29 augustus 2003.
- Zoettl, I., Doench, U., Von Korff, M. en Poepsel, F., '35 TIPS ZUR WÄHRUNGSSUMSTELLUNG – 1. Archivdokument / 2 Teile: EURO-POLY', *Focus Magazin 4* (1997) 20-28.

Bronnen

- 'Resolution of the Amsterdam European Council on the Stability and Growth Pact', *Official Journal C 236* (1997).
- 'Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies', *Official Journal L 209* (1997).
- 'Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure', *Official Journal L 209* (1997).
- 'Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies', *Official Journal L 174* (2005).
- 'Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure', *Official Journal L 174* (2005).
- 'Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure', *Official Journal L 306* (2011).

‘Regulation (EU) No 1173/2011 of the European parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area’, *Official Journal L 306* (2011).

‘Regulation (EU) No 1175/2011 of the European parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies’, *Official Journal L 306* (2011).

‘Nederland en de buitensporige tekortprocedure’, *Algemene Rekenkamer*.

Council of the European Union, *Presidency Conclusions – Brussels, 22 and 23 March 2005*, 7619/1/05 REV 1 ANNEX II.

Eurostat

Opinie Ecofin, ‘Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes’, 24 januari 2012.

(http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf, geraadpleegd 4 november 2012)

Summaries of EU legislation, *The corrective arm: the excessive deficit procedure*, http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125020_en.htm

Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht, 1992).

Waigel, T., ‘The Stability Pact for Europe proposed German Finance Minister Theo Waigel’, *Europe Documents* 1962 (1995).

Zalm, G., *De romantische boekhouder* (Amsterdam 2009).

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 300 V, nr. 70.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 529, nr. 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, nr. 12.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, nr. 19.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07 en 21 952, nr. 35.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 501-07, 21 952, nr. 43.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 21 501-07, 21 952, nr. 48.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 647 (R 1437), A.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr. 13.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 501-07, nr. 154.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 501-07, nr. 163.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107, nr. 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107 en 25 110, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 21 501-20, nr. 57.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501-07 en 21 109, nr. 457.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 602.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 603.

Overige

‘Sterk zaad’, *Andere Tijden*, 11 december 2011.

‘Der große Euro-Schwindel - Wenn jeder jeden täuscht’, *Das Erste*, 2 juli 2012.

Interview met Age Bakker, Bussum 28 augustus 2012.

Interview met André Szász, Amsterdam 27 augustus 2012.

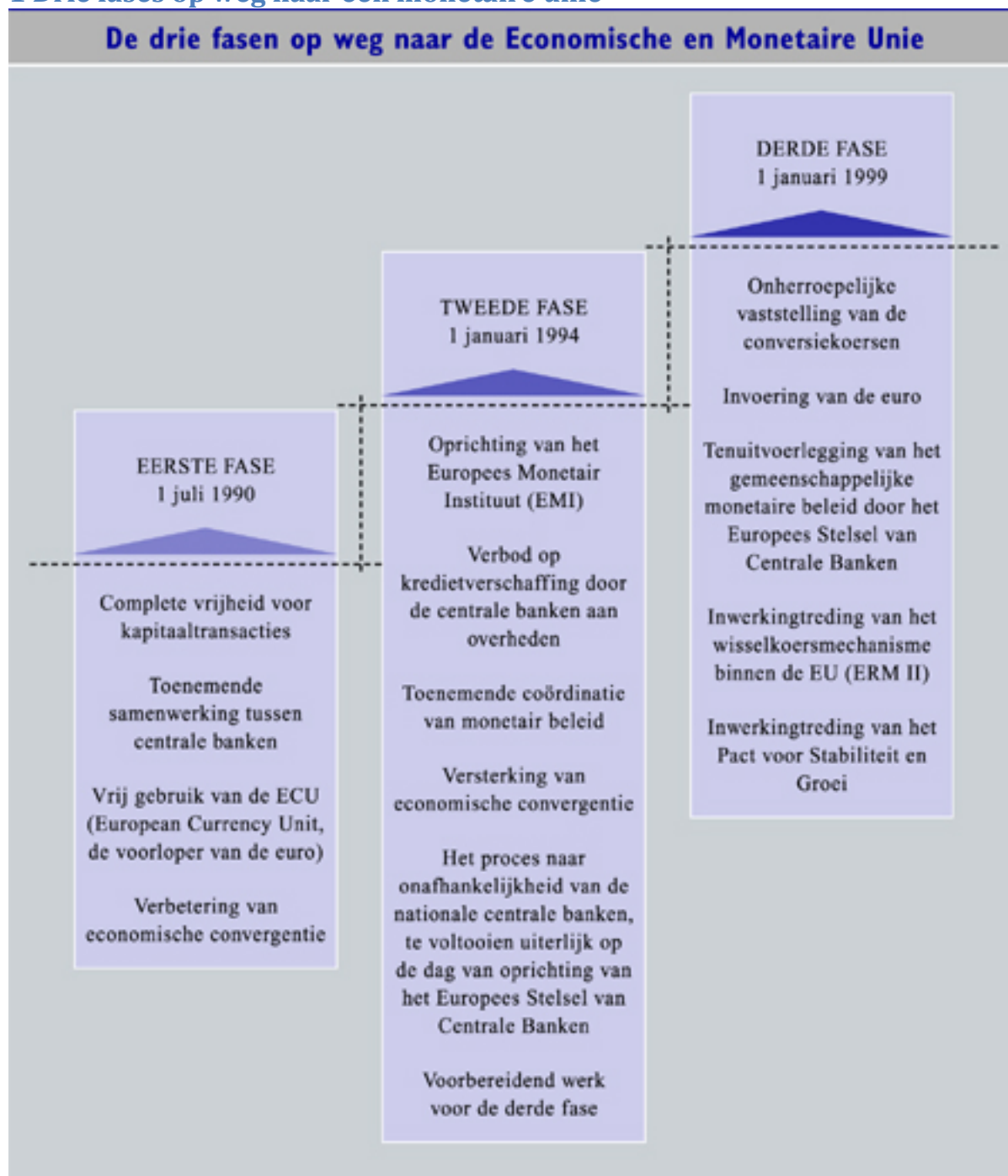
Toespraak Hans van den Broek, Symposium Stichting ter bevordering van Duitslandstudies, 18 mei 1989.

Kok, W., Szász, A., ‘Nederland in de eurozone: van optimisme tot scepsis?’, lezing Montesquieu Instituut, 19 april 2012.

Lubbers, R., ‘Welk Europa staat ons voor ogen?’, lezing Katholieke Universiteit Brabant, 15 januari 1990.

Bijlagen

1 Drie fases op weg naar een monetaire unie



Bron ECB (<https://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.nl.html>, geraadpleegd 24 september 2012)

2 Stabiliteitspact

Het stabiliteits- en groeipact is als volgt opgebouwd:

- Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.
- Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.
- De resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 over het stabiliteits- en groeipact.

De Verordeningen nr. 1466/97 en nr. 1467/97 zijn in 2005 geamendeerd met nr. 1055/2005 en nr. 1056/2005. Deze bepalingen zijn aangevuld met het verslag van de Raad van 20 maart 2005 met als titel *Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*.

In november 2011 zijn Verordeningen nr. 1466/97 en nr. 1467/97 verder geamendeerd met Verordeningen nr. 1173/2011, 1175/2011 en 1177/2011 van het Europees Parlement en de Raad. Daarnaast wordt de werking van het stabiliteitspact verder uitgelegd in het document *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* van 24 januari 2012.

3 Motie over het begrotingstekortcriterium in het stabiliteitspact

21 501-20

Europese Raad

nr. 57

MOTIE VAN HET LID DE HOOP SCHEFFER

Voorgesteld 18 juni 1997

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de stabiliteit en waardevastheid van de Euro gewaarborgd moeten zijn bij de aanvang van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie;

overwegende, dat in dit verband het op orde zijn van de overheids- financiën van de lidstaten cruciaal is;

voorts overwegende, dat de criteria voor het begrotingstekort uit het verdrag van Maastricht nader zijn uitgewerkt in het stabiliteitspact;

roept de regering op vast te houden aan een strikte interpretatie van het begrotingstekortcriterium en zich niet in te laten met speculaties over een eventueel oprekken daarvan,

en gaat over tot de orde van de dag.

De Hoop Scheffer