Universiteit
Leiden
The Netherlands

Mirakel en debacle : de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht

Bos, B.R.A. van den

Citation
Bos, B. R. A. van den. (2008, May 20). *Mirakel en debacle : de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/12859

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/12859

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Mirakel en Debacle

Mirakel en Debacle

De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht

Proefschrift

ter verkrijging van

de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,

op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,

volgens besluit van het College voor Promoties

te verdedigen op dinsdag 20 mei 2008

klokke 16.15 uur

door

Bob R.A. van den Bos

geboren te 's Gravenhage

in 1947

Promotor: prof. dr. A. van Staden
Referent: prof. dr. J.Q.Th. Rood (Universiteit Utrecht)

Overige leden van de promotiecommissie:
prof. dr. P.R. Baehr (emeritus)
prof. mr. L.J. Brinkhorst
dr. A.E. Pijpers

Inhoud

Voorwoord 1

Inleiding 3

I Perspectieven op besluitvorming 7

II De voorgeschiedenis 65

III Het Nederlands Voorzitterschap: het Rationele Actor model 115

IV De Organisatie: structuur, cultuur en communicatie 167

V Het Bureaucratisch Politieke Proces: departementen en Tweede Kamer 237

VI De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties: de minister-president en andere hoofdrolspelers 299

VII Slotconclusies 355

Epiloog: lessen uit Maastricht 377

Lijst van afkortingen 389

Lijst van ondervraagde personen 393

Bibliografie 395

Summary 407

Curriculum vitae 413

Register 415

Voorwoord

Vijftien december 1992. De Eerste Kamer vergadert over de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht. Lubbers, Kok, Van den Broek en Dankert zitten namens de regering achter de tafel. Als woordvoerder van de grootste oppositiepartij ben ik de eerste spreker en stel de bewindslieden kritische vragen. Deze worden tot mijn voldoening zorgvuldig en uitvoerig beantwoord.

Het belangrijkste wat ik wil horen, kom ik echter niet te weten: de oorzaken van de Nederlandse afgang op Zwarte Maandag. Zou ik die ooit kunnen achterhalen?

In elk geval niet als lid van de Eerste Kamer. Ik was echter ook politicoloog bij het Instituut Clingendael. Daarmee bood zich een kansrijker perspectief aan om mijn nieuwsgierigheid te bevredigen. Op naar prof. Van Staden in Leiden, die ik nog kende uit mijn studietijd. Wat vond hij van *Zwarte Maandag* als onderwerp voor een *proefschrift*? Dat leek hem een uitstekende combinatie. Zou het wat zijn om de Allison-modellen daar op los te laten? Prima idee, niet makkelijk, maar de moeite van het proberen waard. Of hij me dan ook wilde begeleiden? Ja, natuurlijk.

Zo begon mijn boeiende zoektocht naar de vele duistere kanten van Zwarte Maandag. Na uitgebreid vooronderzoek en interviews met betrokkenen werd ik in 1994 in de Tweede Kamer gekozen en moest ik het project stopzetten. Pas na beëindiging van mijn mandaat in het Europees Parlement in 2004 heb ik de draad weer opgepakt, met dit boek als resultaat.

Mijn bijzondere dank gaat uit naar Prescilla van Zoest. Zij stond me bij in mijn monnikenwerk, was steeds de eerste die mijn teksten becommentarieerde en was ook als eindredactrice goud waard. Daarnaast gaat mijn dank uit naar prof. dr. R. Havenaar, (Ronald), en dr. S. Rozemond (Sam) voor hun scherpzinnig commentaar op eerdere versies. Ook M. van Bonzel en P. Mulder ben ik zeer erkentelijk, voor het lezen en becommentariëren van de hoofdstukken IV, V en VI. Verder dank ik Peter Schregardus voor zijn waardevolle correcties en redactionele suggesties. Zonder de welwillende medewerking en vaak grote openhartigheid van de ondervraagde personen zou het boek niet tot stand hebben kunnen komen. Elk van hen wil ik hierbij graag alle lof toezwaaien. Ten slotte verdient Simone van Hell een bijzondere vermelding, omdat zij mij in de eerste fase van het onderzoek uitstekend heeft bijgestaan. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de tekst uitsluitend bij de auteur.

Bob van den Bos, Den Haag, 15 maart 2008

Inleiding

"We zijn afgegaan als een gieter", sprak de doorgaans weinig deemoedige minister Van den Broek de vaderlandse pers toe. Het was maandag 30 september 1991 in het Raadsgebouw in Brussel. De EU-ministers van Buitenlandse Zaken hadden zojuist het voorstel van het Nederlands voorzitterschap voor een nieuw verdrag met de grond gelijk gemaakt. Zelden had Nederland zo'n flater geslagen op het Europese toneel. In Nederland sprak *NRC Handelsblad* van de "Haagse zelfmoord" en stelde vast dat "het prestige van Nederland als voorzitter is geknakt, de Nederlandse idealen met Europa zijn gefrustreerd".[1] Ook de buitenlandse kritiek was niet mals. Zo kopte het gezaghebbende Duitse weekblad *Die Zeit*: "Zu hoch gepokert; Aussenminister Hans van den Broek machte sich zur Zielscheibe von Kritik und Spot", en constateert: "Falsche Taktik, blinder Ehrgeiz, Überforderung – so lauten die wenig schmeichelhaften Urteile."[2] Het gerenommeerde Britse tijdschrift *The Economist* sneerde: "... the best product Dutch diplomacy can come up with is judged inferior to one put together by tiny Luxemburg, whose population is only that of the city of Amsterdam."[3]

Het Nederlands Voorzitterschap was nog wel zo hoopvol begonnen. Er was een zeer zware agenda af te werken, de politieke obstakels waren legio en de tijd kort, omdat het werk in Brussel in augustus stil ligt. Niettemin waren de verwachtingen hooggespannen, zeker in Nederland zelf. Volgens het dagblad *Trouw* had de EG bewust op het ervaren Nederland gewacht om als voorzitter de moeilijkste knopen te ontwarren. Het wees op de grote ervaring van het leidende trio Lubbers, Van den Broek en Dankert: "De drie bewindslieden kennen de dossiers goed, weten waar de pijn ligt, hebben prima contacten met hun collega's in andere lidstaten, kunnen compromissen sluiten. Ze kennen alle valkuilen die van een voorzitterschap een ramp kunnen maken."[4]

De hoge verwachtingen bleven overigens niet beperkt tot ons land, maar bestonden bijvoorbeeld ook in Duitsland. De correspondent van *NRC Handelsblad* in ons grote buurland, Joep Bik, berichtte na een rondgang langs het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de belangrijkste woordvoerders in de Bondsdag dat in Bonn de mening overheerste dat Nederland het goed zou doen als EG-voorzitter, mede dank zij de in Europa erkende kwaliteiten van zowel Lubbers als Van den Broek. De Duitsers wisten dat het niet boterde tussen de twee Nederlandse bewindslieden. Dit werd echter niet als een probleem beschouwd: "Het Europees voorzitterschap heeft intern een disciplinerende functie, dat is ook in andere landen gebleken, bijvoorbeeld in Spanje en Italië, zo zal het in Holland ook wel gaan."[5] Op de persconferentie aan het begin van het Voorzitterschap kondigden Van den Broek en Dankert aan het rustig te gaan spelen en geen visionaire ideeën of briljante toekomstbeelden te zullen presenteren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wenste zich terug-

houdend op te stellen en koos voor een zakelijke aanpak. Dit leidde tot woede van Europarlementsleden, die het kabinet gebrek aan visie en daadkracht verweten. Ook in de Tweede Kamer werd hier flink over gemopperd.[6]

Hoe anders zou het lopen. De vraag hoe deze politieke blamage zich heeft kunnen voltrekken, vormt het hoofdonderwerp van dit proefschrift. Hoe was het mogelijk dat de hoge verwachtingen zó werden beschaamd en de aangekondigde intentie van een 'low key'-Voorzitterschap in het tegendeel veranderde? Waarom kwam Nederland met een eigen conceptverdrag op de proppen? Hoe kreeg Den Haag het voor elkaar om midden in de zomervakantie een uiterst gecompliceerde en omvangrijke tekst te vervaardigen? In hoeverre is de voorspelling van de "interne disciplinerende werking" uitgekomen?

Er zijn inmiddels enkele intrigerende beschouwingen verschenen met mogelijke verklaringen voor wat 'Zwarte Maandag' is gaan heten.[7] Deze beknopte publicaties dragen echter een fragmentarisch karakter en laten nog veel vragen onbeantwoord. De bedoeling van deze dissertatie is om op gestructureerde wijze gedetailleerde kennis over het onderwerp te verzamelen en vanuit verschillende invalshoeken de waarheid zo dicht mogelijk te benaderen. Daarnaast is de intentie om, aan de hand van relevante theoretische inzichten over besluitvorming, tot zo overtuigend mogelijke verklaringen te komen. Daartoe zal ik een diepgaande en systematische analyse verrichten van het Nederlandse politieke en bureaucratische besluitvormingsproces dat tot het echec leidde. Ook zal aandacht worden besteed aan de redenen van de uiteindelijk toch succesvolle afloop van 'Maastricht'.

Ik heb hierbij gekozen voor een politicologische opzet, op basis van aangepaste modellen van Graham Allison, zoals oorspronkelijk verwoord in zijn *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis* uit 1971 en vooral zijn samen met Philip Zelikow geheel herziene versie uit 1991. In deze editie is het oorspronkelijke boek verregaand aangepast op basis van losgekomen kritiek, nieuwe inzichten en later vrijgekomen historisch materiaal.[8]

De *Essence of Decision* is inmiddels een klassieker (en *bestseller*) in de politicologie en bestuurskunde. Het werk heeft onmiskenbaar grote invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van deze disciplines. De waarde van de modellen-benadering ligt echter niet alleen op theoretisch vlak. Het boek wordt in de Verenigde Staten ook op grote schaal gebruikt bij praktijkgerichte managementopleidingen voor overheid en bedrijfsleven.

Het wezen van *Essence of Decision* ligt hierin dat vanuit verscheidene perspectieven of 'lenzen' ook verschillende verklaringen kunnen worden gegeven voor een zelfde ingrijpende besluitvorming.

Het theoretisch raamwerk van Allison en Zelikow is met onmiskenbaar succes toegepast op een internationale crisis die de wereld aan de rand van een atoomoorlog bracht (Cuba 1962). Om de meer algemene verklarende waarde van de modellen te toetsen, pas ik deze toe, in aangepaste vorm, op een geheel ander onderwerp, te weten het Nederlands EG-Voorzitterschap in

de tweede helft van 1991. De theoretische hoofdvraag hierbij is in hoeverre toepassing van het bijgestelde en nader ingevulde Allison/Zelikow-raamwerk ook in deze casus verklarende en inzicht verschaffende meerwaarde heeft. Daarnaast zal getracht worden het relatieve belang van de diverse modellen als verklaringsfactor voor de besluitvorming over de Europese Politieke Unie aan te geven.

Mijn studie begint met een uitvoerig theoretisch hoofdstuk, waarbij de aangepaste en nader ingevulde modellen worden behandeld: de rationele actor, de organisatiestructuur, -cultuur en communicatie en het bureaucratisch politieke proces. Om de reikwijdte en de diepte van het inzicht in de gebeurtenissen te optimaliseren, heb ik een model of perspectief toegevoegd: de topbesluitvormers en hun onderlinge relaties. De subthema's zijn deels terug te vinden bij Allison/Zelikow, deels ontleend aan andere literatuur over besluitvorming in de buitenlandse politiek en de bestuurskunde.

In het tweede hoofdstuk wordt een historisch overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen in het proces dat leidde tot het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) in 1991. Het fungeert als referentiekader voor de latere hoofdstukken. Aan elk van de vier modellen is vervolgens een apart hoofdstuk gewijd dat de theoretische concepten toepast op het Maastricht-proces onder het Nederlands Voorzitterschap. Afkortingen en omschrijvingen van enkele veel gehanteerde begrippen zijn ondergebracht in Bijlagen.

Elk hoofdstuk eindigt met een samenvatting en conclusies. In hoofdstuk VII worden zowel de theoretische als beleids- en procesmatige conclusies uit het gehele onderzoek getrokken. Het boek eindigt met een Epiloog.

Voor de theoretische verhandeling heb ik gebruik gemaakt van politicologische, bestuurskundige, historische en (sociaal)psychologische literatuur op het gebied van besluitvorming in de buitenlandse politiek. Het gaat hierbij vooral om Amerikaanse boeken en artikelen die goed aansluiten bij het werk van Allison en Zelikow. Veel belangrijke publicaties komen nu eenmaal uit de Verenigde Staten, omdat het vakgebied daar relatief sterk ontwikkeld is. Daarnaast heb ik relevante Nederlandse literatuur geraadpleegd.

Voor het Rationele Actor Model kon ik te rade gaan bij (openbare) publicaties van de overheid, alsmede Nederlandse en buitenlandse tijdschriften en kranten. Bij het toepassen van de andere modellen was ik aangewezen op interne documenten en gesprekken met betrokkenen. Beide bronnen zijn onmisbaar, ze vullen elkaar aan en werken onderling corrigerend. Gelukkig was ik bij dit historisch onderzoek niet uitsluitend afhankelijk van overgeleverd schriftelijk materiaal. Als ik niet (meer) met participanten had kunnen spreken, was onvermijdelijk een onvolledig of eenzijdig en dus verwrongen beeld ontstaan. Dezelfde onmisbaarheid geldt overigens ook de documenten die ik dankzij de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) heb kunnen inzien. Ik ga ervan uit dat de ministeries van AZ en BZ mij niet om oneigenlijke redenen

stukken hebben onthouden. Volledige zekerheid daarover heb ik natuurlijk niet. In het archief van BZ in 2007 trof ik documenten aan, die in 1993 (bij mijn eerste raadpleging) kennelijk (nog) niet beschikbaar waren. De schrijvers van de codetelegrammen of interne memo's waren zich er hoogstwaarschijnlijk niet van bewust dat hun schrifturen al snel voor wetenschappelijke doeleinden zouden kunnen worden gebruikt, hoewel de WOB destijds al wel was ingevoerd.

Voor dit onderzoek heb ik met 53 personen vraaggesprekken gevoerd. Alle interviews waaruit geciteerd is, werden op de band vastgelegd. Enkele sleutelfiguren heb ik verscheidene keren gesproken, soms met een lange tussenperiode. Ook voerde ik met sommige hoofdrolspelers een beknopte correspondentie. De gesprekken droegen een open karakter. Wel vroeg ik altijd naar de rol die de betrokkene zelf had gespeeld, hoe het proces was verlopen en hoe hij of zij de functievervulling van de andere besluitvormers had ervaren. Afhankelijk van de antwoorden vroeg ik mijn gesprekspartner naar verdere details. De meeste ondervraagden gaven bovendien een analyse van wat er in hun ogen misgegaan was en waarom. Aangezien de evaluerende herinneringen van de betrokkenen soms tegengesteld zijn, zullen zij zich niet allemaal op alle punten in mijn relaas kunnen vinden. Het zij zo.

De selectie en interpretatie van citaten zijn onvermijdelijk tot op zekere hoogte subjectief. Niettemin heb ik er uitdrukkelijk naar gestreefd zo 'objectiverend' mogelijk te werk te gaan. Zo heb ik uiteenlopende visies of herinneringen, als het even kon, naast elkaar geplaatst. De documenten en gesprekken hebben een schat aan relevant en interessant materiaal opgeleverd. Niettemin zullen onderzoekers na mij mogelijk weer nieuwe feiten vinden of andere interpretaties geven aan mijn bevindingen. Zo zouden door mij buiten beschouwing gelaten aspecten wellicht toch nog weer nieuwe gezichtspunten kunnen opleveren. De historische waarheid blijft immers altijd in beweging, als een *perpetuum mobile*.

Noten

1 *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1991.
2 *Die Zeit*, 29 november 1991.
3 *The Economist*, 5 oktober 1991.
4 *Trouw*, 29 juni 1991.
5 *NRC Handelsblad*, 29 juni 1991. Met interne problemen werd toen vooral gedoeld op de slechte verhouding tussen Lubbers en Van den Broek.
6 *Trouw*, 29 juni 1991. De schrijver van het artikel, Ko Welgraven, voegt eraan toe dat "het journaille in Brussel even zal moeten wennen aan de Hollandse nuchterheid en soberheid"; Handelingen Tweede Kamer, UCV 49, 3 juni 1991.
7 Bijv. Michiel van Hulten, 'Zwarte Maandag, Kroniek van een gemiste kans', in: H.J. Labohm (samenstelling), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: Sdu-Uitgevers, 1997, blz. 193-210; en S. Rozemond, *De Gang naar Maastricht*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, oktober 1991.
8 Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman, second edition, 1999.

I
Perspectieven op besluitvorming

Introductie

Het boek van Graham Allison, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis,* heeft al direct bij verschijning in 1971 veel academische tongen losgemaakt. De studie geldt nu al tientallen jaren als een klassieker in de politicologie en de bestuurskunde. Zij heeft onmiskenbaar een diepgaande verandering teweeg gebracht in de wetenschappelijk analyse van besluitvorming, vooral op het terrein van de buitenlandse politiek.[1]

Allison vond de toenmaals gebruikelijke methode van de verhalende *case study* achterhaald. Volgens hem liepen wetenschappelijk onderzoekers voortdurend het risico te verdrinken in de complexiteit van besluitvormingsprocessen. Hij wilde het denken kanaliseren en het onderwerp hanteerbaar maken door vanuit drie verschillende perspectieven selectief naar de werkelijkheid te kijken. Vooronderstellingen moesten volgens Allison niet impliciet blijven, maar juist als basis dienen voor de modellen of paradigma's. Afhankelijk van het gehanteerde model kunnen verschillende aspecten worden belicht en uiteenlopende verklaringen worden gevonden voor hetzelfde fenomeen. Dit 'theoretisch pluralisme' heeft inmiddels op grote schaal navolging gekregen.

Door zijn baanbrekend karakter heeft het theoretisch raamwerk van Allison aanleiding gegeven tot talloze kritische beschouwingen en heftige wetenschapsfilosofische debatten.[2] Deze leidden in 1999 tot een geheel herziene versie van *Essence of Decision*, geschreven samen met Philip Zelikow, waaraan in de Inleiding werd gerefereerd. Een belangrijk deel van de oorspronkelijke kritiek is inmiddels achterhaald, omdat deze in de nieuwe versie is verwerkt.

Volgens Allison vereist de logica van wetenschappelijke verklaringen een selectie van essentiële of relevante determinanten van een gebeurtenis. Anders gezegd, de kenmerkende omstandigheden waardoor bepaalde factoren leidden tot die ene specifieke situatie (bijvoorbeeld een uitkomst van besluitvorming) en niet een andere, moeten worden blootgelegd. Hij baseert deze stelling op wat Carl G. Hempel de 'logica van verklaren' noemt: "An explanation answers the question 'Why did the explanandum-phenomenon occur?' by showing that the phenomenon resulted from certain particular circumstances,

specified in C1, C2, ... Ck, in accordance with the laws L1, L2... By pointing this out, the argument shows that, given the particular circumstances and the law in question, the occurrence of the phenomenon was to be expected; and it is in this sense that the explanation enables us to understand why the phenomenon occurred."[3]

De consequentie hiervan is volgens Allison (en Hempel), dat voorspelling in wezen het omgekeerde is van verklaring. Anders gezegd, het is een betrouwbare verklaring vooraf. Opmerkelijk genoeg neemt Allisons medeauteur Zelikow in hun gezamenlijk werk uitdrukkelijk afstand van deze visie. Volgens Zelikow gaat het paradigma van exacte wetenschappen niet op voor academische studies die zich op de geschiedenis baseren. Herhaalbare wetenschappelijke experimenten op objectieve verschijnselen zijn van een andere aard dan menselijke keuzen die in het verleden tot bepaalde overheidsbeslissingen hebben geleid.[4] Het draait om de bekende vraag in hoeverre er binnen de sociale wetenschappen sprake kan zijn van als... dan-wetten, of dat het aangeven van waarschijnlijkheden de hoogst haalbare onderzoeksdoelstelling is. Ook in Nederlandse academische kring is Allison om deze reden bekritiseerd. Zo verwijt de bestuurskundige H.G. Geveke hem in dit verband zelfs gebrek aan consistente wetenschapsfilosofische reflectie. Geveke wijst erop dat het positivistische standpunt van Allison "zich wat lastig verhoudt met zowel de manier waarop deze zijn perspectieven vormgeeft, zijn suggesties dat de werkelijkheid van de Cuba-crisis niet één maar minstens drie werkelijkheden omvat alsook de wijze waarop hij de besluitvorming tijdens de crisis onderzoekt".[5]

Een ander belangrijk onderwerp van onenigheid vormt de wetenschappelijke status of methodologische kwaliteit van de modellen. In welke mate dragen zij bij aan vermeerdering van kennis of inzicht? Geveke onderscheidt in dit verband drie categorieën van auteurs.[6] De positivistisch ingestelde schrijvers zijn het meest kritisch. Zij oordelen dat de modellen op zichzelf niets verklaren en al helemaal geen volwaardige theorieën genoemd kunnen worden. Volgens hen is het niet duidelijk wat nu precies de onderliggende vooronderstellingen zijn. Daarnaast zouden uit de modellen geen toetsbare hypothesen kunnen worden afgeleid.[7] Andere auteurs stellen dat de modellen wel een verklaringspotentieel bevatten, voor zover het gaat om het doorgronden van percepties en overwegingen van besluitvormers binnen een tijd- en plaats gebonden context. Het zou gaan om 'Weberiaanse' ideaaltypen.[8] Een derde categorie critici noemt Allisons modellen meta-theorieën, die op zichzelf niets verklaren, maar slechts richtinggevend zijn voor wetenschappelijke benaderingen.[9] Allison zelf spreekt over analytische paradigma's. In navolging van de socioloog Robert Merton definieert hij deze als "a systematic statement of the basic assumptions, concepts, and propositions employed by a school of analysis" en voegt daar een nadere plaatsbepaling aan toe: "Weaker than a satisfactory theoretical model, these paradigms nevertheless represent an important step in the direction from looser implicit conceptual models." Zelikow is het hier blijkbaar mee eens.[10]

Dit standpunt wordt door de auteur van dit proefschrift gedeeld. Dat geldt niet voor de pretentie van Allison en merkwaardigerwijs zelfs ook die van Zelikow (in de tweede editie staat namelijk hetzelfde) dat uit de modellen ook voorspellingen kunnen worden afgeleid.[11]

Biedt het ene model meer inzicht of betere verklaringen dan het andere? Ook hierover lopen de meningen sterk uiteen. Sommige auteurs leidden uit de omschrijving van Allison een superioriteitsclaim af voor modellen B ('De organisatiestructuur, -cultuur en communicatie') en C ('Het bureaucratisch politieke proces') ten opzichte van model A ('De Rationele Actor'). Op grond hiervan is een discussie ontstaan over de vraag of deze superioriteit in haar algemeenheid opgaat, dus ook in andere gevallen dan de Cuba-crisis.[12] De letterlijke tekst van Allison en Zelikow stelt echter niet dat de twee 'overheids'-modellen betere verklaringen geven dan het rationele-actormodel, maar de *verklaringen verbeteren*. Zij moeten worden gezien als aanvulling of vervolmaking: "Two alternative conceptual models, here labeled as an Organizational Behaviour Model (Model II), and a Government Politics Model (Model III), provide a base for improved explanations and predictions. Although the Rational Actor Model has proved useful for many purposes, there is powerful evidence that it must be supplemented by frames of reference that focus on the governmental regime, the organizations and political actors involved in the policy process." [13] Er is hier sprake van een subtiel doch belangrijk verschil met de oorspronkelijke editie van 1971, waarin op blz. 5 stond: "... it must be supplemented, if not *supplanted,* by frames of reference..."

In mijn studie ga ik ervan uit dat het ene model niet bij voorbaat beter is dan het andere. De modellen zullen niet als rivaliserend maar als aanvullend worden beschouwd. Hun verklarende potentie zal ik in mijn *case study* testen in hun contrasterende samenhang. Ik neem aan dat de relatieve waarde van elk van de modellen kan verschillen al naar gelang de aard van de casus. Volgens Allison and Zelikow geven de perspectieven, afhankelijk van het analyseniveau, *deels verschillende verklaringen voor dezelfde aangelegenheid*, *deels bieden zij uiteenlopende verklaringen voor andere gebeurtenissen*.[14] Van Allisons oorspronkelijke ideaal van een 'grand model', waarvoor zijn drie paradigma's als bouwstenen zouden kunnen fungeren, is in de herziene versie met Zelikow niets meer terug te vinden.[15]

Model A: De Rationele Actor

"Nixon was driven by the desire to extricate the United States from Vietnam, to create a counterweight to Soviet expansionism, and to draw the sting from the militant peace movement at home by unveiling a grand design for peace. Mao shared Nixon's concern over Soviet expansionism; indeed, he had every reason to believe that China might well become the next target. [...] That China and the United States should seek rapprochement in the early 1970s

was therefore imposed on each of them by their necessities. That it occurred with such speed and in so straight a line was due to the ability of the leaders on both sides to subordinate ideology to mutual interests."[16]

Dit citaat uit de memoires van Henry Kissinger, *Years of Renewal*, kan met vele andere voorbeelden van dezelfde analysevorm worden aangevuld. De werkelijkheid wordt bewust gesimplificeerd om de essentie van de besluitvorming te verhelderen. Het rationele paradigma om buitenlandse politiek te verklaren is gebaseerd op een eenvoudig impliciet schema. Uitgangspunt is een *monolitische* staat die handelt als een rationeel individu en streeft naar duidelijk omschreven doeleinden. De eerste stap is de identificatie van het probleem. Vervolgens worden de opties en hun mogelijke gevolgen belicht. Ten slotte wordt geconcludeerd welke keuze, na een weldoordachte afweging van voor- en nadelen, het meest bijdraagt aan het gestelde doel. Kissinger vereenzelvigt Nixon met de Verenigde Staten en Mao met China: de staten en hun leiders worden afwisselend als actoren opgevoerd. In het citaat is alleen het overwegen van opties die aan het besluit voorafgingen niet terug te vinden.

Volgens Allison en Zelikow gebruiken analisten op grote schaal ditzelfde patroon, hoe verschillend zij verder ook mogen zijn. In deze veelvuldige toepassing ligt dan ook een rechtvaardigingsgrond voor hun eerste model, waarvan ze de kern als volgt omschrijven: "The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or governments is the trademark of the Rational Actor Model."[17] Om bij analyses en voorspellingen de mens als een rationeel handelend wezen te beschouwen (dat bewuste keuzes maakt), is volgens Allison en Zelikow in academische zin niet uitzonderlijk. Zo is het in de economische wetenschap heel gebruikelijk om uit te gaan van rationele consumenten of ondernemers, ook al heeft zo'n benadering haar beperkingen.

In de leer der internationale betrekkingen vinden we de meest gezaghebbende toepassing van het rationele schema terug bij de vertegenwoordigers van de zogenoemde *Realistische School*. In hun visie is het internationaal systeem grotendeels een anarchie, waar het recht van de sterkste geldt. Met zuivere morele intenties komt men hooguit zichzelf tegen. De ideeën zijn volgens Michael Joseph Smith, in zijn overzichtswerk van het Realisme, dan ook gedeeltelijk terug te voeren op het gedachtegoed van Thomas Hobbes in zijn *Leviathan*, en zelfs van Pascal: "Modern realists adopt in one form or another two key Hobbesian ideas – his description of the international state of nature as a state of war and his radical scepticism about the possibility of moral behavior in such a milieu. [...] Realists all agree with Pascal that 'he who plays the angel ends up as the beast'."[18]

Het Realisme als denkrichting

Alle staten streven in essentie hun eigen belang na, dat voornamelijk ligt in macht en veiligheid. Rationele, verstandige staatslieden hebben bovenal oog

voor de werkelijke machtsverhoudingen. Hun doeleinden moeten in overeenstemming zijn met de eigen mogelijkheden. Wie geen onderscheid maakt tussen het wenselijke en het mogelijke, begaat een politieke doodzonde. Rationele politiek minimaliseert de risico's en maximaliseert de opbrengsten. Of een beleid goed of fout is, wordt niet bepaald door de intenties of de eraan ten grondslag liggende ideologie, maar door de resultaten of gevolgen in de praktijk. De klassieke Realisten zijn het dan ook geheel eens met de Amerikaanse president Lincoln, toen deze sprak: "I do the very best I know how, the very best I can, and I mean to keep doing so, until the end. If the end brings me out all right, what is said against me won't amount to anything. If the end brings me out wrong, ten angels swearing I was right would make no difference."[19] Onbetwiste klassieker in dit genre is het boek *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace* van Hans Morgenthau. Deze schetste een soort rationele routekaart voor de onderzoeker. Een goede analist dient zich te verplaatsen in de positie van de staatsman die geconfronteerd wordt met een bepaald probleem, onder gegeven omstandigheden. Vervolgens moet hij zich afvragen wat de alternatieven waren waar de staatsman uit kon kiezen en welke dan logischerwijs in deze situatie de voorkeur verdienden. Morgenthau nam aan dat de besluitvormer rationeel handelde, vond ook dat deze dit behoorde te doen en verlangde hetzelfde van de onderzoeker die moest nagaan waarom een bepaald besluit genomen was.[20]

De Franse socioloog, historicus en politicoloog Raymond Aron past eveneens in deze traditie. Ook hij ging in zijn beroemde *Paix et guerre entre les nations* uit van een rationele monolitische nationale actor, zij het dat hij behalve historische dimensies ook sociologische en systeem-analytische inzichten in zijn studies verwerkte. Volgens Aron leert de geschiedenis ons dat de belangrijkste deugd van een staatsman behoort te zijn dat deze op zijn hoede is en zich niet te buiten gaat aan idealistische illusies van juridische of ideologische aard.[21] Anders dan Morgenthau beschouwt Aron het nationaal belang echter niet als de belangrijkste drijfveer in de buitenlandse politiek. Nationaal belang is een lege huls die op diverse manieren gevuld kan worden. Veel belangrijker is hoe de hoofdrolspelers tegen de wereld aankijken en welke rol zij daar voor hun staat zien weggelegd.[22]

Een andere, zeer invloedrijke 'klassieke Realist' was de Amerikaanse diplomaat en historicus George Kennan. Zijn scherpe analyses van de Sovjetunie en de Oost-West-verhoudingen hebben in de beginfase van de Koude Oorlog grote invloed gehad op het Amerikaanse beleid. Besluitvormers moesten de grote staatsbelangen verdedigen en zich niet van de wijs laten brengen door morele verlangens uit de samenleving. In zijn allerlaatste boek, *At a Century's Ending*, vatte hij zijn rationele kijk op de buitenlandse politiek samen: "Let us recognize that the functions, commitments, and moral obligations of governments are not the same as those of the individual. Government is an agent, not a principal. Its primary obligation is to the interests of the national society it represents, not to the moral impulses that elements of that society may experience. [...] The interests ... are those of military security, the

integrity of its political life, and the well-being of its people. These needs have no moral quality."[23]

Ook het academisch werk van Kissinger past naadloos in deze traditie. Het is opmerkelijk hoe weinig zijn ervaringen als veiligheidsadviseur en minister van Buitenlandse Zaken zijn analytische benadering hebben beïnvloed: de studies vóór en na zijn actieve politieke loopbaan zijn gebaseerd op hetzelfde klassieke rationele model, met grote nadruk op (het taxeren van) internationale machtsverhoudingen. Hij abstraheert van de overheidsmachinerie, waar de besluitvorming tot stand komt en die hij zelf zo goed van binnenuit kent. Kissinger beschouwde de bureaucratie eerder als hinderlijk dan als behulpzaam voor zijn beleid. In zijn boek *Diplomacy* (1994), gebaseerd op zijn grote historische kennis en eigen diplomatieke ervaring, betoont hij zich nog steeds een erfgenaam van het 'Politieke Realisme' van Morgenthau: "The success of a policy of raison d'état depends above all on the ability to assess power-relationships. But determining the limits of power requires a blend of experience and insight, and constant adjustment to circumstance."[24]

Het Realisme als denkrichting vinden we overigens in zeer uiteenlopende disciplines terug. In de leer der internationale betrekkingen wordt het in het bijzonder toegepast in literatuur over strategische verhoudingen en militaire afschrikking.[25] Het kan daarnaast de verschijningsvorm aannemen van een theologisch dogma, van toegepaste sociale theorie, diplomatiek pragmatisme, politieke wetenschap en van filosofie van de geschiedenis.[26] Ook vervult het uiteenlopende functies. Zo heeft de Realistische School ondanks haar amorele karakter als richtsnoer gefungeerd om in concrete situaties een politiek oordeel te vellen. Sommige auteurs hebben het Realisme-concept aangewend om het beleid van een staat te kritiseren, te verdedigen of te rechtvaardigen. Morgenthau heeft bijvoorbeeld het Amerikaanse Vietnam-beleid aangevallen, omdat hij dit niet in overeenstemming achtte met het Amerikaanse nationaal belang. Kissinger kritiseerde de Amerikaanse benadering van China vóór 1969, toen Nixon deze, mede op Kissingers aandringen, ingrijpend veranderde.

Hoe rationeel zijn de besluitvormers?

In hoeverre sluit het theoretische model van rationaliteit aan op de praktijk van de buitenlandse politiek? Of, anders gesteld, hoe rationeel zijn de besluitvormers eigenlijk? Deze vraag houdt politicologen al tientallen jaren bezig. Theodore Sorensen, persoonlijk adviseur van president Kennedy, geeft in zijn boek *Decision making in the White House* een omschrijving van rationele of 'ideale' besluitvorming. Het gaat volgens zijn waarneming om een proces van zeven stadia: 1) overeenstemming over de feiten; 2) overeenstemming over het algemene beleidsdoel; 3) exacte omschrijving van de problemen; 4) grondig onderzoek/diepgaande discussie over mogelijke oplossingen; 5) in kaart brengen van al de mogelijke gevolgen van de alternatieve oplossingen; 6) aanbevelen/kiezen van een optie; en 7) maatregelen nemen ter uitvoering van het

besluit. Sorensen geeft echter ook aan hoe moeilijk het is dit ideaalbeeld in praktijk te brengen: "... each step cannot be taken in order. The facts may be in doubt or dispute. Several policies, all good, may conflict. Several means, all bad, may be all that are open. Value judgements may differ. Stated goals may be imprecise. There may be many interpretations of what is right, what is possible, and what is in the national interest."[27]

Tien jaar voor de verschijning van Allisons *Essence of Decision* schreef Sydney Verba een verhelderende beschouwing over rationaliteit in de internationale politiek. Hij noemt een aantal redenen waarom het Rationele Actor Model geen adequate beschrijving is van de werkelijkheid.[28] Allereerst vanwege de menselijke tekortkomingen. Mensen nemen soms beslissingen die de proef van rationaliteit niet kunnen doorstaan: omdat zij niet genoeg hun best doen, onvoldoende opgeleid zijn of omdat hun verstand ze in de steek laat. Bovendien zijn belangrijke besluitvormers vaak onderhevig aan enorme stress. Dat geldt zelfs, of juist ook, voor mensen in posities van grote verantwoordelijkheid. In het algemeen is dikwijls sprake van mispercepties. Bij model D (De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties) ga ik hier uitvoerig op in.[29]

Het Rationele Actor Model veronderstelt dat de besluitvormer zich bewust is van de na te streven waarden of doeleinden en dat deze onderling verenigbaar zijn. Volgens Allison en Zelikow is deze consistentie zelfs een wezenlijk aspect van het begrip rationaliteit: "What rationality adds to the concept of purpose is consistency among goals and objectives relative to a particular action."[30] Verba wijst erop dat de praktijk dikwijls niet met dit ideaalbeeld overeenstemt. Bescherming van mensenrechten kan botsen met economische belangen. Binnenlandspolitieke overwegingen kunnen gewenst buitenlands beleid in de weg staan. Vergroting van de externe veiligheid door een sterkere defensie kan ten koste gaan van uitgaven in de sociale sfeer of van een gezond begrotingsbeleid. Besluitvormers stellen niet altijd scherpe prioriteiten, zeker niet in de buitenlandse politiek; hun voorkeuren kunnen bovendien veranderen tijdens het beslissingsproces. Keuzen worden mede bepaald door wat de alternatieven zijn of wat haalbaar (b)lijkt.

Ook het proces van informatieverkrijging verloopt lang niet altijd rationeel. Alternatieve opties worden vaak geselecteerd op oneigenlijke gronden, zoals de mate waarin ze passen in de ervaringen uit het verleden. In zijn vaak geciteerde artikel 'The Science of Muddling Through' betoogt Charles Lindblom dat doeleinden en middelen aan elkaar gekoppeld zijn. Hij introduceerde de inmiddels veel gebruikte term 'incremental politics'. In tegenstelling tot wat het Rationele Actor Model impliceert, worden volgens Lindblom beslissingen in de praktijk niet los van elkaar genomen. Besluiten zijn ingebed in eerder aangegane overeenkomsten of in structurele belangen van de organisatie. Daardoor is er veelal sprake van een keten van besluiten. Een beslissing wordt niet in een beleidsvacuüm genomen, waarin alle denkbare opties open zijn, maar is dikwijls niet meer dan een variant op het bestaande beleid. Niet

de best mogelijke actie is het criterium, maar de vraag of deze beter, althans niet slechter is dan het bestaande beleid.[31]

Ook andere auteurs hebben relativeringen aangebracht op het 'zuivere' rationele model. Zo maakte Herbert Simon een uitdrukkelijk en verhelderend onderscheid tussen *alomvattende* rationaliteit en *begrensde* rationaliteit. De eerste variant is het breedst en het minst concreet. Deze vooronderstelt dat de besluitvormer een consistente hiërarchie van alternatieven aanbrengt waarmee hij zijn doel het best kan bereiken. De onderzoeker hoeft alleen maar op de hoogte te zijn van de doeleinden van de besluitvormingseenheid en van de objectieve kenmerken van de situatie. Wie de stellingen op het schaakbord kent, kan nagaan wat de beste zet is om tot schaakmat te komen. De tweede variant gaat ervan uit dat elke besluitvormer te kampen heeft met beperkingen in de informatieverwerking en genoopt is tot versimpeling van de werkelijkheid. Binnen dit concept van begrensde rationaliteit moet de onderzoeker niet alleen de doeleinden van de besluitvormers kennen, maar ook op de hoogte zijn van hun beoordeling van de situatie, de informatie waarover zij beschikten en hun vermogen daaruit de juiste conclusies te trekken.[32] Simon is van oordeel dat het concept van alomvattende rationaliteit tekortschiet om besluitvormingsprocessen verantwoord te analyseren. Allison en Zelikow delen deze opvatting.[33]

Besluitvormers kunnen volgens Simon nooit volledig rationeel te werk gaan en streven daar in de praktijk ook niet naar: hun doel is niet de optimale, maar 'een' bevredigende of acceptabele keuze ('goed genoeg') uit alternatieven. Rationeel (theoretisch) gesproken is er maar één optie de beste. Het Rationele Actor Model voorziet niet in regels die aangeven hoe uit louter bevredigende alternatieven gekozen kan worden. Simon introduceerde het begrip 'Bounded Rationality': het vermogen van de besluitvormer om de beste optie te kiezen wordt in de praktijk beperkt door menselijke en organisatorische obstakels.[34] Bruce Bueno de Mesquita borduurde op dit inzicht voort. Hij formuleerde de zogenoemde 'Verwachte Bruikbaarheids Theorie', die erop neerkomt dat de keuzen van besluitvormers worden bepaald door hun bewuste voorkeuren, door de opties die zich voordoen en de geschatte kansen van succes en mislukking. Volgens hem zijn rationele keuzen van besluitvormers gebaseerd op wat zij geloven dat in hun (lands-)belang is, zonder dat zij dit ook weten. Er kan ook misperceptie in het spel zijn. Toch kiezen besluitvormers altijd voor de strategie "that yields the highest expected utility".[35]

Hoe rationeel kunnen risicovolle beslissingen met onzekere uitkomsten zijn? Besluitvormers in de buitenlandse politiek verschillen in elk geval in de mate waarin zij bereid zijn risico's te nemen, variërend van uiterst voorzichtig tot ronduit roekeloos. Gezien de grote belangen, gevoeligheden en onzekerheden kan men van rationele besluitvormers in de buitenlandse politiek een grote mate van behoedzaamheid verwachten. Niettemin biedt de geschiedenis talloze voorbeelden van roekeloze acties, zoals Pearl Harbor, de inval in Korea, de plaatsing van Sovjetraketten op Cuba, de Argentijnse bezetting van de Falkland Eilanden, de aanval van Irak op Koeweit, enz.

Op grond van uitvoerig onderzoek heeft Jack Levy de hypothese geformuleerd dat besluitvormers in de buitenlandse politiek in het algemeen eerder bevreesd zijn voor verlies dan dat ze winst beogen; hij noemde dit de 'Prospect Theory'. Volgens hem hebben staten, evenals individuen, de neiging de *status quo* als het belangrijkste referentiepunt voor hun handelen te beschouwen. Zij hebben doorgaans meer oog voor de mogelijke nadelen van het verlaten van de *status quo* dan voor eventuele voordelen. Deze houding wordt mede ingegeven door de verwachting dat de bevolking heftiger zal reageren op strategische of economische achteruitgang dan op vergelijkbare vooruitgang. In Levy's eigen woorden: "States seem to make greater efforts to preserve the status quo against a threatened loss than to improve their position by a comparable amount." Verlies moet hoe dan ook worden voorkomen: "More generally, whenever we find perceptions of certain losses, whether defined in terms of the status quo or in terms of an alternative aspirationpoint, prospect theory predicts particularly risky behaviour in order to avoid losses."[36]

Uiteraard rijst de vraag of het, gezien alle genoemde tekortkomingen, nog wel zinvol is het Rationele Actor Model toe te passen. Verba concludeert in zijn eerder genoemde essay dat het model een nuttige benadering is, ook al gaat het er in de praktijk lang niet altijd rationeel aan toe. Zijn voornaamste argument is dat het rationele model de besluitvorming in de buitenlandse politiek de werkelijkheid dichter benadert dan in veel andere sectoren, vooral in de binnenlandse politiek. Buitenlands beleid betreft altijd de relatie met andere landen, waardoor individuele meningen of deelbelangen minder zwaar (moeten) wegen dan het overkoepelend nationaal belang. Dit belang kan weliswaar verschillend geïnterpreteerd worden, maar – na interne coördinatie – hebben andere landen uiteindelijk te maken met één nationaal standpunt, uitgedragen door de regering.

Verba suggereert dat hoe meer de coördinatie uitwaaiert, dus hoe meer belanghebbenden meebeslissen, des te meer de rationaliteit in het gedrang komt: het bereiken van een intern compromis kan belangrijker worden dan de effectiviteit van het externe optreden. Loyaliteit met de gestelde nationale doeleinden is dan minder vanzelfsprekend. Rationaliteit komt het best tot haar recht als een betrekkelijk kleine groep van goed geïnformeerde, zich verantwoordelijk voelende, deskundige (vaardige) en elkaar corrigerende mensen de beslissingen neemt.[37] Ook de invloedrijke socioloog Robert Merton is van mening dat de bureaucratische omgeving verstorend kan werken voor rationele besluitvorming: "... Means-ends rationality as a process of decision-making is more closely approximated in research and decisions that are 'unattached' rather than bureaucratic."[38]

Ondanks de evidente beperkingen kan het Rationele Actor Model, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, verhelderende verklaringen bieden. Het 'bewijs' hiervoor ligt in de gezaghebbende literatuur, met inbegrip van 'klassieke' werken van Morgenthau, Kennan, Aron, Schelling en Kissinger. In elk

geval kan hantering van het Model bijdragen aan inzicht in de mate waarin is *afgeweken* van puur rationele besluitvorming. De waarde van het door Allison en Zelikow omschreven rationele paradigma lijkt vooral te liggen in zijn contrasterende werking ten opzichte van alternatieve modellen: in hoeverre het de werkelijkheid benadert, wordt pas duidelijk als het gecompleteerd wordt door visies via andere 'lenzen'.

Allison en Zelikow vatten het Rationele Actor Model samen in een aantal aannames. Om een verschijnsel X, een besluit of handeling op het gebied van de buitenlandse politiek, te verklaren, nemen we aan: – X is de actie van een staat; – de staat opereert als monolithische eenheid; – de staat heeft samenhangende beleidsdoelstellingen (*coherent utility function*); – de staat opereert op basis van bedreigingen en kansen; – de staat is erop uit in de gegeven omstandigheden de beste optie te kiezen om zijn doelstellingen te bereiken. Om de besluitvorming te verklaren via het rationele perspectief, moet de onderzoeker zich verplaatsen in de positie van de desbetreffende staat. Hij verzamelt gedetailleerd bewijsmateriaal over het beleid van de regering. Officiële documenten en uitspraken van regeringsfunctionarissen worden zodanig geordend dat een coherent beeld ontstaat van de redenen waarom voor een bepaalde opstelling of optie is gekozen. Allison en Zelikow wijzen erop dat het dikwijls betrekkelijk gemakkelijk is een beeld te construeren van logische keuzen met het oog op het na te streven doel. De onderzoeker moet streven naar de meest plausibele reconstructie van de rationele dimensie van de besluitvorming.

Model B: De organisatiestructuur, -cultuur en communicatie

"Organizations cannot make a genius out of an incompetent; even less can it of itself, make the decisions which are required to trigger necessary action. On the other hand, disorganization can scarcely fail to result in inefficiency and can easily lead to disaster" – Dwight D. Eisenhower.[39]

Het tweede conceptuele model zoekt verklaringen voor buitenlandspolitieke besluiten niet in rationele keuzen, maar in de kenmerken van de organisatie. Het doelmatig besturen van onze gecompliceerde maatschappij vergt een overheid die een groot aantal gespecialiseerde taken kan vervullen. Ten behoeve van een redelijke werkverdeling is de overheid opgesplitst in organisatorische eenheden. Deze moeten elk groot genoeg zijn om een coherent beleid in een bepaalde sector mogelijk te maken. Het betreft organismen waarvan de onderdelen weer uiteenlopende functies vervullen die bijdragen aan de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doeleinden of taken. Allison en Zelikow omschrijven organisaties als: "groups of individual human beings assembled in regular ways, and established structures and procedures, dividing and specializing labour, to perform a mission or achieve an objective".[40] Deze definitie slaat op organisaties in het algemeen en is dus niet beperkt tot de overheid. De bijzondere karakteristieken van organisaties

rechtvaardigen volgens Allison en Zelikow een aparte lens of een apart paradigma om besluitvormingsprocessen te doorgronden.

Deze benadering sluit aan bij de bevindingen van James March en Herbert Simon, (mede)grondleggers van de organisatiesociologie. In de herziene versie van hun standaardwerk *Organisations* (1993) maken zij een uitdrukkelijk onderscheid tussen de logica van 'gevolgen' (*logic of consequences*) en die van toepasselijkheid in voorkomende gevallen (*logic of appropriateness*) binnen organisaties. In het eerste geval worden acties gekozen op basis van de waarschijnlijke gevolgen in het licht van de gestelde doeleinden. Via methodisch onderzoek wordt het meest bevredigende alternatief geselecteerd. In de tweede organisatorische logica worden acties gekozen op grond van de herkenning van een situatie, precedenten waarvoor bepaalde regels of standaardoplossingen gelden. Er wordt een beroep gedaan op procedures, archief en geheugen: Hoe wikkelen we zoiets altijd af? Volgens Allison en Zelikow vormt dit logica-onderscheid de kern van het verschil tussen hun model A en B.[41]

Structuur

Bureaucratieën vertonen – ook al hebben ze nog zo'n uiteenlopende taakstelling – gemeenschappelijke patronen of karakteristieken: isomorphismen.[42] Zo treffen we, in navolging van Max Weber, in elke organisatie of bureaucratie drie kenmerkende aspecten aan: hiërarchie, differentiatie en specialisatiekwalificatie. *Hiërarchie* betekent een verdeling van verantwoordelijkheden en zeggenschap volgens een gelaagde piramidevormige structuur, anders gezegd, een centraal geleide decentrale organisatie. *Differentiatie* betekent onderverdeling in (sub)sectoren of functies en een bewuste rolverdeling. *Specialisatie of kwalificatie* houdt in dat voor de functies veelal specifieke opleiding, ervaring of andere kwalificaties zijn vereist.

Het grote aantal betrokkenen en vele kleinere eenheden (afdelingen, bureaus, e.d.) die met elkaar moeten samenwerken, maken routines en standaardprocedures voor de onderlinge omgang en de afhandeling van zaken onontbeerlijk. Als in een grote organisatie iedereen op zijn eigen houtje te werk ging, zou dit immers leiden tot inefficiency, conflicten, onvoorspelbaarheid en chaos. Een bureaucratie kan alleen functioneren met een voldoende mate van discipline en met functionarissen die objectiverend, discreet, nauwkeurig en consistent opereren.[43] In het Allison-Zelikow Model, 'Het gedrag van organisaties' (*Organizational Behaviour*) nemen deze gestandaardiseerde voorschriften in de vorm van regels, normen of vaste gewoonten een centrale plaats in. Allison en Zelikow achten vaste procedures en routines onontbeerlijk voor een efficiënte organisatie. De reglementering zorgt ervoor dat alle betrokkenen, van hoog tot laag, beter uit de voeten kunnen: "They create areas of freedom and autonomy for individual operators by setting limits to all of them."[44]

Natuurlijk kunnen voorschriften en procedures ook disfunctioneel zijn als ze te stringent worden toegepast en onvoldoende rekening houden met speci-

fieke omstandigheden. De term 'bureaucratie' wordt maar al te vaak in deze negatieve betekenis gebruikt. Problemen kunnen zich ook voordoen als binnen grote organisaties bepaalde eenheden of diensten er elk eigen procedures op nahouden om hun deel van de gemeenschappelijke taak te vervullen. Allison en Zelikow wijzen op de mogelijk schadelijke gevolgen, wanneer een organisatie nieuwe taken krijgt toebedeeld waar bestaande procedures niet in voorzien.[45] Nog complexer wordt het als verschillende organisaties of bestuurslagen met uiteenlopende procedures belast worden met deelaspecten van hetzelfde project of dezelfde problematiek. Dit geldt des te sterker bij internationale samenwerkingsverbanden, waar de uiteenlopende werkroutines door cultuur- en taalverschillen nog moeilijker te harmoniseren zijn.

Overheidsorganisaties in een democratie kennen algemene bureaucratische patronen, maar hebben ook specifieke eigenschappen. Zij verschillen in een aantal opzichten van privé-ondernemingen. Het openbaar bestuur is niet bedoeld om winst te maken of om aandeelhouders tevreden te stellen, maar om de samenleving goed te laten functioneren. Doelstellingen worden telkens weer bijgesteld, al naar gelang de politieke of maatschappelijke behoeften. Parlement, media en samenleving kijken voortdurend mee over de schouders van de besluitvormers. Over al het doen en laten moet in principe openbaar verantwoording worden afgelegd aan parlement en samenleving. Wetgeving en uitvoering kunnen in een democratisch bestel niet zonder de nodige legitimiteit. Dit heeft zijn weerslag op de aard van de besluitvorming.

De opdracht om aan al deze politiek-democratische eisen te voldoen, kan op gespannen voet komen te staan met overwegingen van effectiviteit en efficiëntie. De noodzaak van een breed draagvlak kan vertragend en complicerend werken. Bovendien zijn succes en mislukking lang niet altijd duidelijk vast te stellen, omdat resultaten vaak niet kwantificeerbaar zijn (bijv. een internationaal onderhandelingscompromis) of bepaald worden door factoren die buiten de bevoegdheden van de bureaucratie in kwestie liggen (bijv. wanneer een gemeentebestuur minder geld krijgt van de rijksoverheid).

Volgens de bestuurskundige U. Rosenthal wordt de betekenis van formele regels bij de overheid dikwijls verkeerd begrepen. In een beschouwing over de Nederlandse departementen geeft hij een aantal redenen waarom het besluitvormingsproces zo gereglementeerd moet verlopen. Allereerst zijn de efficiëntie en effectiviteit er juist mee gediend: strikte voorschriften bieden houvast bij het verwerken van informatie en het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen. Daarnaast is het goed de gezagsverhoudingen duidelijk vast te leggen, vooral om de ondergeschikten te beschermen tegen de willekeur van hun superieuren. Ook ministers en staatssecretarissen zijn in hun relaties met ambtenaren aan regels en procedures gebonden. Een andere reden is volgens Rosenthal het bevorderen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Niet voor niets ligt het accent bij ministeries op de schriftelijke vastlegging van (de voortgang van) de besluitvorming: 'stukken', parafen, dossiers en rappels. Kortom, het besluitvormings-

proces moet gestroomlijnd en correct verlopen, dus volgens vaste procedures en binnen de vastgelegde bevoegdheden en verantwoordelijkheden.[46] We kunnen het ook anders zeggen: juist de noodzakelijke legitimiteit van het openbaar bestuur vergt reglementering van het besluitvormingsproces.

Omvang en aard van bureaucratieën leggen beperkingen op aan wat besloten en uitgevoerd kan worden. Vaste, procesmatige patronen mogen bureaucratisch functioneel zijn, beleidsmatig kunnen ze disfunctioneel uitpakken. Zo wijzen Allison en Zelikow op het bestaan van voorgeprogrammeerde opties in standaardsituaties, waardoor de keuze van alternatieven bij voorbaat wordt beperkt. Als zich nieuwe omstandigheden voordoen, worden niet zozeer nieuwe opties bedacht, maar wordt de oplossing vaak gezocht in een herschikking van al bestaande standaard-keuzemogelijkheden. Indien de organisatie genoegen neemt met bevredigende in plaats van optimale oplossingen, is de volgorde waarin alternatieven aan bod komen (of gezocht worden) van doorslaggevend belang. Naarmate deze volgorde meer is vastgelegd, wordt het keuzemenu kleiner en bestaat het gevaar dat de maatstaf voor succes niet het resultaat is, maar de mate waarin de regels werden nageleefd.

Verder stelt het schrijversduo dat de beschikbare organisatorische capaciteit invloed heeft op de beleidskeuzen. Het ligt niet voor de hand besluiten te nemen die niet met de bestaande middelen en expertise uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast bepalen de organisatieprioriteiten de wijze waarop besluiten worden geïmplementeerd. Bij conflicterende doeleinden geeft de organisatie voorrang aan datgene wat het nauwst aansluit bij haar specifieke capaciteit of cultuur. De details en nuances van de implementatie vloeien voort uit de procedures en vaste gewoonten van de organisatie en worden niet opgelegd door de politieke bestuurders. Deze hebben bovendien dikwijls weinig oog voor de uitvoerbaarheid van hun beleidsvoornemens, waardoor besluiten niet of niet tijdig geïmplementeerd (kunnen) worden. Lange termijn plannen blijven vaak in de la liggen. Organisaties zijn doorgaans weinig flexibel: structuur en cultuur, procedures en activiteiten veranderen alleen stapsgewijs. Politieke bestuurders zijn nauwelijks in staat substantiële veranderingen in de organisatie door te voeren, omdat hun mandaatperiode beperkt is en zij zich moeten concentreren op belangrijke politieke kwesties. Ten slotte noemen Allison en Zelikow de meeste organisaties 'imperialistisch', omdat ze er voortdurend op uit zouden zijn hun budget, personeel en werkterrein uit te breiden.[47]

De sectorale opdeling van overheden vergt gestandaardiseerde coördinatiemechanismen als bij een onderwerp verscheidene departementen betrokken zijn. De wijze waarop deze zijn georganiseerd en in de praktijk functioneren, kan van substantiële betekenis zijn voor de inhoud van het overeen te komen beleid. Wie heeft de leiding van het proces, wie gaat over de deelneming, wie bepaalt de agenda, wie neemt de initiatieven, wie schrijft concepten, wie bemiddelt, wie doet de verslaglegging, kortom: wie zit aan het stuur, wie leest de kaart en wie mag er meerijden?

Dit is in het bijzonder van belang voor lidstaten van de Europese Unie, waar elk ministerie inmiddels met Europees beleid te maken heeft.[48] De Europese wetgeving is in omvang en reikwijdte zó gegroeid dat Europees beleid vaak geen buitenlands maar binnenlands beleid wordt genoemd. Dat is in zoverre onjuist dat het beleid samen met andere staten en in Europese instituties wordt vastgesteld, ook al heeft het nog zo veel 'binnenlandse' implicaties. Een lidstaat moet in Brusselse onderhandelingen met één stem spreken. De uiteenlopende opvattingen en belangen moeten daarom tijdig worden geharmoniseerd om effectief over de grenzen uitgedragen te kunnen worden. Daartoe heeft elke lidstaat interdepartementale coördinatiestructuren ontwikkeld. Opvallend genoeg zijn deze nog steeds op dezelfde procedures gebaseerd als bij het ontstaan van of toetreden tot de EU: hiërarchisch en op grond van een functionele verdeling van verantwoordelijkheden. De interne organisatie van nationale overheden heeft zich slechts in beperkte mate aangepast aan de ingrijpende veranderingen in de Europese omgeving. De besluitvorming is aanmerkelijk ingewikkelder geworden, alleen al door de toename van Europese 'spelers': nieuwe lidstaten, maar ook lagere overheden en maatschappelijke (lobby)organisaties.[49]

Er bestaan zowel overeenkomsten als verschillen in de wijze waarop de lidstaten hun interne EU-coördinatie hebben georganiseerd. In de meeste lidstaten zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken de eerst verantwoordelijken voor de relaties tussen het nationale niveau en de Brusselse besluitvorming. Een onderminister of staatssecretaris van dit departement is belast met Europese zaken. Zij hebben geen eigen bijeenkomsten op Europees niveau, anders dan als plaatsvervanger van de minister. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan speciale eenheden voor het uitzetten van voorstellen van de Europese Commissie bij de vakdepartementen. De Permanente Vertegenwoordigingen (PV's) zijn belast met onderhandelingen in Brussel en de daarbij behorende coördinatie. Ze staan onder leiding van een BZ-diplomaat (ambassadeur). De PV's hebben zich in het algemeen een grote manoeuvreerruimte verworven, omdat de praktijk van onderhandelen dit noodzakelijk maakte. Niettemin zijn spanningen tussen de politieke en ambtelijke leiding in de hoofdsteden en de tamelijk zelfstandig (of eigenzinnig) opererende vertegenwoordigers in Brussel onvermijdelijk.

De vakdepartementen hebben zelf eenheden (directies) die zich met EU-zaken bezighouden; bovendien hebben zij eigen ambtenaren bij de PV in Brussel. In de meeste lidstaten schrijven de diverse ministeries de (ontwerp-) instructies voor onderhandelingen op hun eigen terrein. Zij beschikken over de specifieke kennis en zijn bovendien verantwoordelijk voor de uitvoering van de te nemen besluiten. De traditionele rol van ministeries van Buitenlandse Zaken als sluiswachter en voornaamste onderhandelaar is hierdoor in de loop der jaren uitgehold.[50] Veel EU-lidstaten kennen vaste ambtelijke coördinatiecommissies waarin de vakdepartementen zijn vertegenwoordigd en die doorgaans worden voorgezeten en secretarieel ondersteund door BZ. Of het

Ministerie van BZ ook verdere coördinatiebevoegdheden heeft, zoals bemiddeling, prioriteitstelling en strategiebepaling, verschilt van land tot land.

Het functioneren van coördinatiemechanismen wordt mede beïnvloed door de politieke en bestuurlijke constellatie. Zo kent Nederland uitsluitend coalitiekabinetten en moet de centrale Duitse regering ook met de opvattingen en competenties van de deelstaten rekening houden. Met de toegenomen rol van de Europese Raad is ook de betrokkenheid van de regeringsleiders (in het geval van Frankrijk en Cyprus het staatshoofd) bij de nationale standpuntbepaling veranderd. Zij maken immers de belangrijkste afspraken op Europees niveau, zoals over verdragswijzigingen en algemene strategieën, en beslechten conflicten tussen vakministers. In sommige lidstaten zijn coördinatie-eenheden gecreëerd bij het kantoor van de minister-president. In andere landen zijn er steeds weer terugkerende discussies of dit wenselijk is.

Daarnaast bestaan er nog steeds grote verschillen tussen de manieren waarop de nationale bureaucratieën de Europese dimensie in hun organisatie en werkwijze hebben ingepast. De politieke en bestuurlijke cultuur is in elke lidstaat een hardnekkig fenomeen, dat zich niet gemakkelijk door externe invloeden laat wijzigen. Tradities van gecentraliseerd gezag of juist niet, van hiërarchie of medezeggenschap, van polarisatie of consensus, geven inhoud aan de formele structuur en de informele dagelijkse praktijk. Ook speelt mee welk relatief belang op politiek en ambtelijk niveau aan EU-beleid wordt gehecht in relatie tot andere overheidstaken.

Cultuur

In de visie van Allison en Zelikow zijn organisaties in de praktijk lang niet altijd gericht op het zo efficiënt mogelijk bereiken van gestelde doeleinden. Beleidsplannen worden vaak niet uitgevoerd, managers verzamelen naar hartelust informatie zonder deze te analyseren, deskundige buitenstaanders worden ingehuurd – niet zozeer voor advies als wel om (voorgenomen) beleid te legitimeren. Volgens een belangrijke Amerikaanse bestuurskundige stroming, de zogenoemde 'nieuwe institutionalisten', moet de wijze waarop de overheid opereert vooral verklaard worden uit de specifieke *cultuur* die uit de organisatie zelf voortkomt. Het gaat hierbij om "beliefs they have inherited and pass on to their successors".[51] Posities of functie-omschrijvingen zeggen lang niet alles over de wijze waarop de taken in de praktijk worden verricht. We moeten ook de 'rol' kennen: opvattingen over de wijze waarop de functie moet worden bekleed. Deze rolopvattingen kunnen natuurlijk zijn ingegeven door de persoonlijkheid van de besluitvormers. Elke functionaris kan, afhankelijk van de manoeuvreerruimte die zijn taak toelaat, een zekere eigen interpretatie geven aan de inhoud van zijn functie. Daarnaast kunnen rollen echter ook in de organisatie zijn 'ingebouwd' en los staan van een persoonsgebonden taakopvatting. De wijze waarop voorgangers de functie hebben vervuld, roept nu eenmaal verwachtingen op bij de omgeving. Als het niet om een nieuwe positie gaat, zijn er precedenten geschapen. Binnen organisaties gedragen mensen

zich doorgaans zoals van hen wordt verwacht. Ander gedrag kan de loopbaan schaden of het gezag ondermijnen. Zo worden persoonlijke opvattingen ingeruild of ingeslikt als de (nieuwe) functie dat vereist.
Organisaties ontwikkelen na verloop van tijd eigen werkwijzen en daaraan verbonden ongeschreven groepsvoorschriften. In de dagelijkse praktijk van uitvoering van taken ontstaan gemeenschappelijke gedragsnormen, die in hun samenhang de identiteit van de organisatie bepalen. Arbeidsmentaliteit, omgangsvormen, kleding, scheiding van werk en privé, werkroutines en probleemaanpak verschillen per organisatie. Er bestaat een duidelijke afbakening van wat als juist of correct gedrag wordt beschouwd en wat niet. Bij rekrutering zijn deskundigheid en ervaring niet de enige criteria, maar zeker ook de mate waarin iemand in de cultuur past.

Dat geldt in het bijzonder voor ministeries van Buitenlandse Zaken. In de internationale diplomatie heersen uiterst beleefde omgangsvormen en is voorzichtigheid de norm. Bij buitenlands beleid staan vaak aanzienlijke nationale belangen of politieke gevoeligheden op het spel. Daarom is een cultuur van correctheid en behoedzaamheid functioneel voor het onderhouden van externe betrekkingen. In Europa bestaan veel langere diplomatieke tradities dan in de Verenigde Staten. Toch kennen de Amerikanen in dit opzicht dezelfde gewoonten. Een aardige illustratie hiervan vinden we in Andrew Scotts boek *The Department of State*. Scott vat de instructies aan de Amerikaanse diplomatieke dienst als volgt samen: “Play the game, don’t rock the boat, don’t make waves, minimize risk taking.”[52]

De cultuur op een bepaald departement van Buitenlandse Zaken berust in hoge mate op de eigen geschiedenis en de daarin gegroeide tradities. Algemene beleidsoriëntatie en stijl weerspiegelen het zelfbeeld van een land en de rol die het zichzelf in internationaal verband toebedeelt. In zijn boek *Special Providence* benadrukt Walter Russell Mead het grote belang van tradities in het Amerikaans buitenlands beleid, dat in historisch perspectief volgens hem heel succesvol was (enkele uitzonderingen, zoals Vietnam, daargelaten). In zijn woorden: “The more I study the history of American foreign policy, the more deeply convinced I become that our national foreign policy tradition has much to teach us. We don’t just draw lucky cards; we also play the game well. Over two hundred years we have developed our own unique style, which suits us. Certainly it has enabled us to become the richest and most powerful nation in the history of the world.”[53] Mead erkent dat diepgewortelde tradities lange tijd naast elkaar kunnen voortbestaan, zelfs als ze niet goed verenigbaar zijn: “Much of contemporary fighting over foreign policy – as, for exemple, with respect to China – reflects a conflict between the Hamiltonians quest to build a global commercial order and the Wilsonian view that order must be based on principles of democratic government and the protection of human rights.”[54]

Ook in het Nederlands buitenlands beleid zijn duidelijke tradities of constanten te identificeren. Zo onderkent Joris Voorhoeve in de diplomatieke geschiedenis van ons land drie tendenties, die zó vaak terugkeren dat ze tradi-

ties genoemd kunnen worden: maritiem commercialisme, neutralistisch abstentionisme en internationaal idealisme.[55] Andere auteurs spreken liever van constante kenmerken. Zo komt J.L. Heldring tot een andere opsomming dan Voorhoeve: – maritieme, westwaarts gerichte blik, anti-continentalisme; – afkeer van machtspolitiek, verlangen naar afzijdigheid; – moralisme, respect voor volkenrecht, legalisme; – streven naar evenwicht tussen omringende staten.[56] Volgens de historicus J.C. Boogman belandde Nederland regelmatig "in de hogere sferen van ethisch imperialisme".[57] In de naoorlogse buitenlandse politiek zijn de meest in het oog springende oriëntaties de Atlantische gerichtheid, de bevordering van Europese integratie en het streven naar een internationale rechtsorde.

Evenals in de Verenigde Staten kunnen er ook bij ons spanningen ontstaan tussen de ene en de andere traditie of oriëntatie, zoals die van de 'koopman' (commercialisme) en de 'dominee' (moralisme), of het streven naar Europese integratie en Atlantische gerichtheid. Sommige auteurs hebben het begrip 'constante' sterk gerelativeerd. Zo spreekt Sam Rozemond van "dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland".[58] Zelfs binnen organisaties kunnen bovendien uiteenlopende (sub-)culturen bestaan. Zo zijn er, ondanks de gemeenschappelijke normen en oriëntaties, ook verschillen op ministeries van Buitenlandse Zaken. Deze bestaan bijvoorbeeld tussen eenheden die zich met traditioneel veiligheidsbeleid bezighouden en eenheden die verantwoordelijk zijn voor ontwikkelingssamenwerking.

Allison en Zelikow stellen vast dat organisaties in het algemeen zorgen voor toegevoegde bestuurlijke capaciteit en een niet anderszins te verwezenlijken vermogen om nieuwe strategische omstandigheden het hoofd te bieden. Tegelijkertijd laten ze een duidelijke waarschuwing horen: "Nonetheless, the potential for dangerous dysfunctionality exists, and must be managed by sustained thought and attention to operational details."[59] De aard van elke bureaucratie, de interne procedures, gewoonten en bedrijfscultuur, de zo-doen-we-het-altijd-mentaliteit, kunnen nieuw beleid ernstig frustreren. Gebrek aan organisatorische flexibiliteit kan vooral ook op het terrein van de buitenlandse politiek schadelijk zijn voor het land in kwestie. Om in internationale onderhandelingen succesvol te opereren, moet men zich voldoende politieke manoeuvreerruimte verschaffen: het verwerven van buitenlandse steun kan op gespannen voet komen te staan met rigide interne besluitvorming of hardnekkige voorkeuren van de organisatie.

Communicatie

Daarbij is het van bijzonder belang hoe de interne en externe communicatie is geregeld. Het verzamelen, selecteren en overbrengen van gegevens is de bloedsomloop van een overheidsorganisatie. Besluitvormers moeten tijdig van adequate informatie worden voorzien. Die informatie moet echter ook zo beperkt blijven dat ze verwerkt kan worden en de ontvanger niet onevenredig

veel tijd en energie kost. In navolging van Anthony Downs klassieker *Inside Bureaucracy* onderscheid ik drie soorten interne communicatie. Ten eerste, *formele communicatie*, waarin 'officiële' boodschappen worden uitgewisseld, opdrachten worden gegeven, afspraken worden bevestigd of voortgangsrapportages worden vastgelegd. Deze vormen van communicatie vallen doorgaans samen met de formele gezagsstructuur. Ten tweede, de *sub-formele communicatie*, waarin functionarissen 'off the record' met elkaar boodschappen uitwisselen. De meeste informatiestromen binnen een bureaucratie vallen in deze categorie. Een deel verloopt wel via de officiële kanalen, maar is informeel van inhoud. Het overige gaat geheel via de informele weg. Deze communicatievorm kan ontstaan omdat formele kanalen ontbreken, bijvoorbeeld langs horizontale lijnen in een hiërarchie. Daarnaast kunnen ondergeschikten op hun beurt vrijer communiceren met hun superieuren als hun boodschap 'off the record' wordt gebracht. Verder kan het de bedoeling zijn bepaalde personen te passeren, bijvoorbeeld om steun tegen hun opvattingen te mobiliseren. Ten slotte de *persoonlijke communicatie*. Het gaat hierbij om boodschappen of opvattingen op persoonlijke titel, dus niet in een functionele hoedanigheid. Zo worden, bijvoorbeeld via persoonlijke e-mails, balletjes opgeworpen, geruchten verspreid dan wel kritiek op de leiding of collega's gespuid, zonder dat de organisatie daar greep op heeft.[60]

Voor de besluitvorming in de buitenlandse politiek is vanzelfsprekend de communicatie met andere landen van doorslaggevend belang. Om invloed uit te oefenen op internationale actoren, is informatie over hun beleidsdoeleinden, prioriteiten en intenties onontbeerlijk. Hoe meer kennis een regering over de buitenlandse omgeving vergaart, des te beter zij kan anticiperen, plannen en voorbereiden, en hoe minder kans er bestaat op verrassingen. In het kader van internationale samenwerking is het een groot voordeel te weten waar partners op uit of toe bereid zijn. Wie een verkeerd beeld heeft van de eigen manoeuvreerruimte, mogelijke weerstanden, effectiviteit van eigen argumenten, van de haalbaarheid van voorstellen of mogelijke coalitievorming, zal niet erg slagvaardig kunnen onderhandelen.

De cultuur van hoffelijkheid en voorzichtigheid in de internationale diplomatie creëert bijzondere vormen van communicatie. Deze kunnen bestaan uit handelingen, zoals uitnodigingen of bezoeken (nalaten), diplomaten terugroepen voor overleg, de vloot naar een regio sturen en vele andere, meer subtiele, indirecte boodschappen. Feiten en meningen worden dikwijls in beleefde termen geformuleerd. Kritiek wordt verpakt in vrijblijvende loftuitingen. De werkelijke boodschap zit vaak in wat *niet* wordt gezegd. De zender van de boodschap gaat ervan uit dat de ontvanger tussen de regels door kan lezen. Voor zover dit niet of onvoldoende gebeurt, kan er miscommunicatie optreden.

Om zich te verzekeren van tijdige adequate informatie kan een regering niet zonder standaard informatiekanalen en vaste procedures. Bilaterale ambassades en multilaterale Permanente Vertegenwoordigingen zijn speciaal

geëquipeerd om hierover te rapporteren. Daarnaast zijn tegenwoordig ook de nieuwsmedia en internet belangrijke en snelle informatiebronnen. Als het gaat om militaire dreiging zijn het vooral de inlichtingendiensten waar tijdige en betrouwbare informatie vandaan moet komen. De Amerikanen hebben de meest vérstrekkende veiligheidsbelangen en besteden miljarden dollars per jaar om niet voor onaangename verrassingen te komen staan. Niettemin is beleid herhaaldelijk gebaseerd op onjuiste informatie: van de Cubaanse Varkensbaai tot de revolutie in Iran en de massavernietigingswapens in Irak. Blijkbaar schieten zelfs de meest professionele diensten met een wijdvertakt bronnennetwerk, hoogontwikkelde onderzoeks- en analysemethoden en veel geld toch op beslissende momenten te kort. Minder moeilijk lijkt het om het militair en economisch vermogen, de binnenlandspolitieke situatie en de maatschappelijke (in)stabiliteit in kaart te brengen. Toch blijken inlichtingendiensten en ambassades ook op deze terreinen niet onfeilbaar. Verder is het voor elke staat van bijzonder belang zich standaard te informeren over de reacties in het buitenland op zijn eigen voornemens of beslissingen, de zogenoemde 'feedback'. Op grond hiervan kan een regering beslissen haar beleid te continueren ('positieve feedback') of bij te stellen ('negatieve feedback').[61]

Aangeboden informatie mag dan nog zo onbevooroordeeld, accuraat en volledig zijn, de wijze waarop zij wordt verwerkt kan bepalend zijn voor de te nemen beslissing. Voordat de gegevens de hoogste besluitvormers bereiken, heeft de organisatie ze eerst gefilterd. Informatie wordt geselecteerd, ge(her)formuleerd, geïnterpreteerd en geanalyseerd om de besluiten voor te bereiden. De besluitvormers aan de top zijn voor essentiële informatie afhankelijk van de wijze waarop hun organisatie deze aanlevert. Onjuiste beslissingen zijn daarom lang niet altijd het gevolg van ondeugdelijke externe inlichtingen, maar soms ook van een tekortschietend of gemanipuleerd verwerkingsproces.

Een bekende vorm van manipulatie is het zodanig selecteren en presenteren van informatie dat de geprefereerde optie goed lijkt en een alternatief slecht. Vooral indien de verstrekkers van informatie zelf belang hebben bij de te trekken beleidsconclusies, is het oppassen geblazen. Zij kunnen het materiaal zodanig aanpassen of presenteren dat de afweging wel in hun voordeel 'moet' uitvallen. In situaties die zij zelf niet kunnen overzien zijn besluitvormers soms sterk afhankelijk van evaluaties door derden. Wat 'negatieve feedback' had moeten zijn, kan worden verdraaid tot 'positieve feedback'. Welbekend (berucht) zijn de rapportages en aanbevelingen van de Amerikaanse commandant Westmoreland in Vietnam aan president Johnson. Omdat succes achterwege bleef, vroeg en kreeg hij steeds meer troepen, totdat de Verenigde Staten zich uiteindelijk moesten terugtrekken wegens gebrek aan resultaat.

Een andere mogelijkheid is dat de informatie wordt aangepast aan de (vermeende) behoefte van de ontvanger. Om de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties te kunnen overtuigen van de noodzaak van militaire interventie, verschafte de Amerikaanse inlichtingendienst CIA minister Colin Powell 'be-

wijsmateriaal' over het bestaan van massavernietigingswapens in Irak. Nadat Powell de ontdekking voor de wereldgemeenschap gepresenteerd had, bleek het gevreesde oorlogstuig helemaal niet te vinden en stond hij voor schut. De poging het Bush-beleid met gefabriceerde documenten te ondersteunen, tastte de geloofwaardigheid ervan juist ernstig aan.

Voor het resultaat van een besluitvormingsproces is steeds het uitgangspunt van de discussie van bijzonder belang: de 'definitie van de situatie'. Tot op het allerhoogste niveau wordt met dit begrip gegoocheld, zelfs als het gaat om beslissingen over oorlog en vrede. Een treffend voorbeeld (ook hier weer) is het besluit dat president Truman nam om in Korea te interveniëren. Het was staand beleid Zuid-Korea niet militair te hulp te komen, mocht het worden aangevallen. Het conflict werd door de Amerikaanse regering als een interne Koreaanse zaak beschouwd, zonder strategische betekenis voor de Verenigde Staten ('outside our security perimeter'). Binnen de regering bestond hier overeenstemming over. Noch Defensie noch het Inlichtingenapparaat had zich dan ook voorbereid. Zodra de Noord-Koreanen het Zuiden binnenvielen, veranderde Washington echter op slag van mening. Hoe kwam deze wonderbaarlijke ommezwaai tot stand? Truman riep zijn adviseurs twee keer bij elkaar. Iedereen mocht zijn mening geven, maar de inbreng van minister van Buitenlandse Zaken Acheson was uitgangspunt en leidraad van de discussie. Hij definieerde de situatie nu als een bedreiging van het nationaal belang, omdat de Russen en de Chinezen achter de agressie zaten. Niemand vroeg zich af of dit waar was. De kwestie was niet meer óf er militair moest worden ingegrepen, maar uitsluitend hoe.[62] Sommige aanwezigen zeiden met het interventiebesluit zelfs bewust het risico van een Derde Wereldoorlog te hebben genomen.[63]

Ook de Nederlandse politieke geschiedenis kent een frappant voorbeeld. Minister van Buitenlandse Zaken Luns bepaalde lange tijd het kabinetsbeleid in het Nieuw-Guinea-conflict, mede door het monopoliseren en manipuleren van informatie. De andere ministers werden vrijwel uitsluitend via hem ingelicht over de (internationaal doorslaggevende) houding van de Amerikaanse regering. De bewindsman bracht zelfs dikwijls eigenhandig correcties aan in de conceptverslagen van de ambassade, waarin zijn gesprekken werden weergegeven met Rusk, Harriman en andere topbesluitvormers. De berichtgeving over Amerikaanse steun was daardoor zeer gekleurd en aanzienlijk positiever dan na de periode-Dulles nog gerechtvaardigd was. Toen de Amerikanen dit eindelijk doorkregen, gingen ze naast Luns ook andere politici, zoals minister-president De Quay, schriftelijk inlichten. Daarna gingen ook de kabinetsleden uit zichzelf andere informatiekanalen zoeken. Pas na een duidelijke brief van president Kennedy en een als zeer ondiplomatiek ervaren bezoek van diens broer Robert (in 1962) drong tot alle bewindslieden de waarheid door die 'sluiswachter' Luns zo lang voor hen verborgen had gehouden.[64]

Besluitvormers worden vaak sterk beïnvloed door de wijze waarop een probleem wordt gepresenteerd. Als een plan wordt afgewezen, bijvoorbeeld

vanwege te grote onzekerheden of risico's, kan het soms alsnog aanvaard worden als het in delen wordt voorgesteld: ook de risico's en onzekerheden lijken dan kleiner. Elke nieuwe verandering verschilt slechts weinig van de vorige, maar uiteindelijk is er een ingrijpende wijziging aangebracht. Men spreekt dan van 'salami-tactiek'. Een klassiek voorbeeld hiervan is de Israëlische inval in Libanon in 1982. Het plan van minister van Defensie Sharon om Palestijnse militanten en het Syrische leger in Libanon uit te schakelen, was keer op keer door het hele Israëlische kabinet afgewezen. Uiteindelijk kreeg Sharon toestemming voor een zeer beperkte inval. Hierdoor raakten de Israëlische troepen verstrikt in vijandelijkheden, die vervolgens escaleerden tot de schaal die eerder door het kabinet juist was afgewezen. Telkens hield Sharon zijn collega's voor: stoppen betekende een zekere nederlaag, maar doorgaan zou tot een overwinning kunnen leiden. Het ultieme resultaat was een onmiskenbare blamage voor de staat Israël en Sharon persoonlijk.[65]

Vaste patronen van informatiestromen geven 'sluiswachters' de kans de uiteindelijke beslissing te beïnvloeden of zelfs te bepalen. Organisaties moeten zo ingericht zijn dat daar op de juiste wijze gebruik van kan worden gemaakt en dus misbruik wordt tegengegaan. Wanneer teksten via vaste hiërarchische lijnen van onder naar de top gaan, kan elke ambtelijke baas-boven-baas eraan sleutelen voordat het ministerieel besluitvormingsniveau bereikt is. Indien bewindslieden hier geen genoegen mee nemen, moeten ze hun informatievoorziening organiseren buiten de standaardprocedures om, bijvoorbeeld door politieke raadgevers van buiten het ambtelijk apparaat aan te stellen of advies van buitenaf in te roepen. In bijzondere omstandigheden, zoals crises met veel tijdsdruk, ligt het meer in de rede een beperkte groep collega's of adviseurs bijeen te roepen dan het logge bureaucratische apparaat in werking te stellen. Informatiestromen en invloedsverhoudingen kunnen dan substantieel anders worden dan in standaardsituaties.

Tot slot

Het is wellicht niet evident dat procedures veel verschil kunnen maken en een apart model rechtvaardigen voor de analyse van besluitvorming. In *Essence of Decision* waren de standaardprocedures vooral van belang voor de *uitvoering* van besluiten en niet zozeer voor de totstandkoming daarvan. Het model zal, op de hierboven beschreven wijze, in de Maastricht-casus aan een bruikbaarheidstest worden onderworpen. Het uitgangspunt daarbij is dat de wijze waarop de besluitvorming is georganiseerd van wezenlijke invloed kan zijn op de uitkomsten. In deze stelling worden wij gesteund door Morton Halperin, die de (althans Amerikaanse) praktijk gedetailleerd heeft bestudeerd en in zijn boek *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* tot de volgende conclusie komt: "There seems to be little doubt that procedures do make a substantial difference in determining who is involved, in what order, and with what control over the process."[66]

Model C: Het bureaucratisch politieke proces

Besluitvormers opereren in democratieën niet in hun eentje of op hun eigen houtje. De niet-routinematige besluiten zijn steeds het resultaat van een proces, van de interactie tussen betrokkenen. Belangrijke buitenlandspolitieke problemen zijn doorgaans gecompliceerd, gevoelig en omgeven door onzekerheden. Pasklare oplossingen, waar iedereen het snel over eens wordt, liggen dan niet voor het grijpen. Geen wonder dat ook verstandige politici en ambtenaren er vaak onderling verschillende opvattingen, percepties en beoordelingen van de situatie op na houden. Achter meningsverschillen tussen besluitvormers gaan ook uiteenlopende persoonlijke en bureaucratische belangen of ambities schuil. Overheden zijn geen monolithische blokken, maar hebben een pluriform en gefragmenteerd karakter. Besluitvormers trachten vanuit verschillende posities en invalshoeken hun stempel op het (te harmoniseren) regeringsbeleid te drukken.

Kortom, voldoende ingrediënten voor een strijd over wie zijn zin krijgt. Dat betekent overtuigen, beïnvloeden, imponeren, initiatief nemen, onder druk zetten, manipuleren, dwarsliggen, steun mobiliseren, kortom, politiek bedrijven. In de vorige paragraaf kwam de mogelijke manipulatie van informatie al aan de orde.

Het aandachtsgebied van model C is vooral het proces van overleg en onderhandeling binnen de centrale overheidsbureaucratie. De schijnwerper staat gericht op de verhoudingen *tussen* de ministeries, alsmede op de werkrelatie tussen politieke leiding en ambtenaren *op* de ministeries. Daarnaast behandelt het de rol van het parlement en zijn invloed op de besluitvorming. Het is aanzienlijk gecompliceerder en onoverzichtelijker dan model A, dat uitgaat van een monolithische rationele actor. De mate van complexiteit hangt af van de aard van de beslissing en van welke overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties erbij betrokken zijn. Als het proces te ingewikkeld is, wordt het onderzoek erg moeilijk, volgens sommigen zelfs té moeilijk.[67]

Hoe het ook zij, in model C concentreren wij ons op de interne wisselwerking en strijd over buitenlands beleid binnen de daarvoor bestaande structuren en geldende regels. Ging het in model B om de organisatorische routines, cultuur en de informatie- en communicatiestromen, hier onderzoeken wij bovenal het bureaucratisch en politiek proces: “What is the game?”

Interactie tussen besluitvormers

Als er meer mensen bij de besluitvorming betrokken zijn, worden de beperkingen van het individu gedeeltelijk opgeheven. Er is sprake van meer expertise, ervaring, informatie, analyse en argumentatie. Dit kan de kwaliteit van het besluit of het beleid natuurlijk ten goede komen. De keerzijde is dat het daardoor moeilijker kan worden om tot een (tijdige) beslissing te geraken. Hóe moeilijk hangt af van het onderwerp, het aantal betrokkenen, de regels van het spel en de wijze waarop het gespeeld wordt.

Beleidsvorming is grotendeels een politiek 'gevecht' over wie zijn zin krijgt, ook al speelt dat gevecht zich niet in de open politieke arena af. Allison en Zelikow spreken consequent over 'onderhandelen'. Het interactieproces omvat echter meer dan geven en nemen, *quid pro quo*. Het uitwisselen van argumenten, bijvoorbeeld tussen een meerdere en een mindere, is geen onderhandelen. Dat geldt ook voor het geven of uitvoeren van instructies, informeren, adviseren, waarschuwen en voor andere communicatievormen waarbij niet beoogd wordt een 'deal' te sluiten.

De vraag naar het interactieproces valt bij Allison en Zelikow in drie subvragen uiteen. Ten eerste: wat zijn de 'actie-kanalen'? Anders gezegd, wat is de normale gang van zaken bij de afhandeling van een bepaald onderwerp en van wie wordt wat verwacht? Wie krijgt welke taak toebedeeld bij bijzondere omstandigheden, zoals een crisis? Welke directie of afdeling bereidt de inbreng bij internationale onderhandelingen voor; wie zijn de penvoerders; wie voeren het informele interne en externe vooroverleg; welke ministeries zijn bij de voorbereiding betrokken; wie zijn met de coördinatie belast; op welk moment en in welke vorm spreekt het parlement zich erover uit; wanneer en op welke manier wordt de pers ingelicht; wie zijn met de uitvoering van het genomen besluit belast? – en meer van dergelijke vragen. De vaste procedures en het toebedelen van taken aan functies zijn besproken onder model B. (En zouden daar ook bij Allison en Zelikow thuishoren.)

Ten tweede: wat zijn de procedures ('Rules of the game')? De grondwet, wetten, interne regels, informele afspraken en gewoonten geven aan hoe het spel van interne politieke afstemming gespeeld mag of moet worden. Regels omschrijven functies, de zeggenschap die daarbij hoort, de toegang tot superieuren, alsmede de actie-kanalen. Ook dit aspect is reeds ondergebracht bij model B. (En zou daar ook bij Allison en Zelikow thuishoren.)

Ten derde: hoe wordt het spel gespeeld? Wat is de aard van het interne politieke proces ('Action as political resultant')? Deze benadering mag volgens Allison en Zelikow vooral niet over het hoofd zien wat er allemaal misging: mispercepties, miscommunicatie, misverstanden, kortom, misère. Maar dat hadden we al geconstateerd in model B.

In dit model wordt geabstraheerd van de organisatie- en persoonsgebonden bijzonderheden van de modellen A en B. Er is bijzondere aandacht voor de wijze waarop de betrokkenen hun stempel op de uitkomst trachten te drukken. Vervolgens richten we de schijnwerper op het verband tussen iemands functie of rol en zijn mening en invloed. Daarna belichten wij andere aspecten van het interne besluitvormingsproces, bijvoorbeeld de relaties tussen grotere eenheden, zoals departementen. Ten slotte komt de rol van de volksvertegenwoordiging aan de orde.

Sturing van het proces

Om de besluitvorming te doorgronden, moeten we oog hebben voor het verschijnsel van politieke sturing, of manipulatie: sturing in een door de ge-

stuurde eigenlijk niet gewenste richting. Allison en Zelikow redeneren dat de macht wordt gedeeld door individuen met onderscheiden verantwoordelijkheden voor deelaspecten van het beleid. Ieder probeert op zijn eigen manier zijn zin te krijgen, met als beloning invloed op de uitkomst. Alle betrokkenen willen gehoor krijgen voor hun eigen visie, maar lang niet iedereen staat altijd open voor de mening van anderen. De speler die te veel aarzelt of onzeker is, riskeert het spel te verliezen. Topbesluitvormers mengen zich dikwijls niet of pas zeer laat in de strijd tussen hun ondergeschikten.

Wie in het algemeen iets 'op de politieke agenda' kan krijgen, heeft al een belangrijke slag gewonnen. In de buitenlandse politiek hangen de te behandelen onderwerpen samen met de internationale ontwikkelingen. Naarmate een land minder in de melk te brokkelen heeft, wordt zijn buitenlandspolitieke agenda (nog) meer door externe factoren bepaald en *vice versa*. Nederland is minder baas over zijn agenda dan de Verenigde Staten. In engere zin kan het besluitvormingsproces in sterke mate worden beïnvloed door het opstellen van de agenda. Hierin staat waarover wordt gesproken en wat buiten de orde is. Ook de volgorde van bespreking van onderwerpen en opties kan relevant zijn voor het resultaat.

De vraag in hoeverre binnen een overheidsbureaucratie iemands functie bepalend is voor zijn standpunt, werd door Allison oorspronkelijk ondubbelzinnig beantwoord: "Waar je staat, hangt af van waar je zit." Dit aforisme staat bekend als de 'Wet van Miles', genoemd naar de Amerikaanse begrotingsambtenaar die deze stelling in de jaren veertig voor het eerst verkondigde. Voorbeelden hiervan zijn er te over in de politieke geschiedenis. Vooral als het gaat om de verdeling van competenties of het budget, verdedigen ministers doorgaans hun departementale belangen. Zij beseffen maar al te goed dat, als ze dit nalaten, hun gezag bij de eigen ambtenaren wordt aangetast. Klassiek is hoe Churchill als minister van Marine met verve de zeer kostbare belangen van de Britse vloot verdedigde, om daarna als minister van Financiën naar hartelust te snijden in het budget van 'zijn' zeemacht.

Wat voor bewindslieden opgaat, geldt des te sterker voor hun medewerkers die geïnstrueerd worden zich met het departementale belang te vereenzelvigen. Ambtenaren die van departement wisselen, bijvoorbeeld van Landbouw naar Milieu, moeten soms andere belangen gaan verdedigen en ontkomen er dan niet aan eerder ingenomen standpunten te verruilen voor opvattingen die ze daarvóór bestreden hadden. In een parlement vechten woordvoerders van de oppositie regeringsvoorstellen aan, omdat dit van hen wordt verwacht binnen de heersende rolverdeling.

Niettemin heeft geen enkele paragraaf in de eerste uitgave van Allisons *Essence of Decision* meer kritiek ontlokt dan die over de 'Wet van Miles'. Zo wijzen critici erop dat juist in de Cuba-crisis van 1962 de standpunten van de besluitvormers in het *ad hoc* geformeerde ExCom niet correleerden met hun posities. Stephen Krasner bijvoorbeeld stelt in dit verband dat "decision-makers often do not stand where they sit. Sometimes they are not sitting anywhere".[68] Ook David Welch heeft bedenkingen, vooral omdat de bewering

nog onvoldoende door onderzoek wordt gestaafd: "Without controlled, cross-national studies, it is impossible to judge how strongly players' preferences and perceptions correlate with their positions. Anecdotal evidence is far from conclusive."[69]

In de herziene versie van *Essence of Decision* stellen Allison en Zelikow dat de critici uitgaan van een te stringente en daardoor onjuiste interpretatie van de stelling. 'Waar je staat, is afhankelijk van waar je zit' betekent volgens hen niet dat iemands mening altijd 'bepaald' wordt door zijn positie, maar er substantieel door wordt 'beïnvloed'. De schrijvers geven zelf voorbeelden van ingrijpende beslissingen die anders zouden zijn uitgevallen als deze door een ander in dezelfde functie waren genomen. De 'Wet van Miles' gaat in hun visie niet onvoorwaardelijk op, maar verschaft de onderzoeker wel een belangrijk aanknopingspunt: "The player may resist or ignore the conditioning that arises from the person's seat in government and placement in action channel. But the proposition does assert that where one stands is influenced, most often, influenced strongly by where one sits. Knowledge of the organizational seat at the table yields significant clues about a likely stand."[70]

De volgende vraag is: op grond waarvan kunnen de deelnemers aan het besluitvormingsproces bijdragen aan het resultaat? Het draait hier om de verdeling van macht en invloed en de mate waarin deze samenvallen met functies of formele verantwoordelijkheden. Allison en Zelikow noemen als voornaamste bronnen van invloed een mengeling van persoonsgebonden capaciteiten (*idiosyncracies*) en de aan een positie gekoppelde zeggenschap of inspraak. Ze doelen hierbij op onderhandelingsvoordelen en de wil om deze aan te wenden, vaardigheden, alsmede de perceptie van deze ingrediënten bij de andere spelers. Om redenen van conceptuele consistentie (individuele eigenschappen vallen onder model D) concentreren wij ons hier op de relatie tussen iemands plaats in de organisatie en de beïnvloeding van het resultaat van het besluitvormingsproces.

Het ligt voor de hand dat iemand 'uit hoofde van zijn functie' in principe meer in de melk te brokkelen heeft naarmate hij een hogere plaats in de hiërarchie inneemt. Als er geen onderscheid in formele zeggenschap is, moet verschil in macht en invloed uiteraard door andere factoren worden verklaard. In zijn bespreking van Allisons modellen (1972) komt Welch dan ook tot de "unremarkable conclusion that player's influence in a given situation flows from his or her office only when there is hierarchical differentiation of authority, and only at the top. In other cases, influence may well be fully determined by such intangible factors as personality, preference congruity, and access to superiors".[71] Toch vraagt de 'nogal wiedes'-constatering van Welch nadere nuancering.

Allereerst moeten we rekening houden met verschillen in politieke systemen. Zo heeft een minister niet overal dezelfde positie. In de Verenigde Staten is de formele macht op buitenlandspolitiek terrein sterk gecentraliseerd. De regeringsverantwoordelijkheid ligt uiteindelijk alleen in de handen van de

president. Hoe belangrijk de ExCom ook was bij het formuleren en selecteren van opties in de Cubaanse kernwapencrisis, toen het erop aankwam besliste niet het gezelschap van vice-president, (onder-)ministers en andere adviseurs over het lot van de wereld, maar uitsluitend president Kennedy zelf. Niettemin kunnen adviesgroepen een sleutelrol vervullen, ook als er slechts één verantwoordelijke besluitnemer is.[72] Ook blijkt uit presidentiële biografieën dat stafmedewerkers zonder eigen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid vaak grotere invloed op ingrijpende beslissingen uitoefenen dan leden van het kabinet. Nixon leunde veel sterker op zijn veiligheidsadviseur Kissinger dan op zijn minister van Buitenlandse Zaken Rogers. De invloed van de 'Secretary of State' lijkt ook meer persoons- dan functiegebonden. Acheson, Dulles, Baker en Kissinger hadden veel meer zeggenschap in het beleid dan Herter, Rusk, Rogers of Powell.

In Nederland dragen ministers een collectieve verantwoordelijkheid als lid van het kabinet en hebben daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein. Zij zijn ten principale gelijk, zij het dat de minister-president als voorzitter van de ministerraad wordt beschouwd als *primus inter pares*. De minister van Buitenlandse Zaken draagt de hoofdverantwoordelijkheid voor het externe beleid, maar moet de zeggenschap delen met de minister-president, en met vakministers voorzover het specifieke terreinen betreft. De EU-lidstaten hebben zich verplicht zoveel mogelijk hun buitenlands beleid te harmoniseren en met gezamenlijke standpunten te komen. De Nederlandse inbreng in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken.

Aangezien ons land zelf in Brussel en de rest van de wereld met één stem moet spreken, dienen de uit te dragen opvattingen in alle beleidssectoren op elkaar te worden afgestemd en moeten interne meningsverschillen tijdig worden beslecht. De eerste verantwoordelijkheid voor deze afstemming of 'coördinatie' ligt ook hier bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tegelijkertijd draagt de minister-president als lid van de Europese Raad ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor het Nederlands EU-beleid.

Politieke leiding en ambtelijk apparaat

Er is veel geschreven over de machts- en invloedsverdeling tussen politieke gezagsdragers en hun ambtelijke medewerkers. In democratieën berust de hoogste leiding van de organisaties of bureaucratieën bij politici, die verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement. De politieke gezagsdragers kunnen beleidsdoeleinden of prioriteiten vaststellen en hebben de hoogste beslissingsbevoegdheid. Niettemin zijn er gewichtige redenen om aan te nemen dat ambtenaren aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen. Wat bewindslieden kunnen uitrichten, is aan duidelijke beperkingen onderhevig. Ze hebben overvolle agenda's en zelfs hun 'lange' dagen tellen maar 24 uur. Ministers van Buitenlandse Zaken zijn bovendien vaak op reis. Zij moeten scherpe

prioriteiten stellen bij het verdelen van hun aandacht. Politieke ambtsdragers geven doorgaans noodgedwongen voorrang aan de politiek meest gevoelige onderwerpen en actuele problemen die om een oplossing op korte termijn vragen. Welke thema's in de resterende tijd de ministeriële interesse krijgen, is vooral een politieke keuze. Er is onvermijdelijk veel ruimte voor mede- of tegenwerking, loyaliteit of disloyaliteit aan de politieke leiding. Een indringende karikatuur van dit verschijnsel was te zien in de vermaarde Britse televisieserie *Yes, Minister*.[73]

Deze ambtelijke bewegingsvrijheid ligt deels opgesloten in de structuur van de overheidsorganisatie, zoals besproken bij model B. Ministers komen en gaan, hun medewerkers blijven. De laatsten hebben het voordeel van specifieke deskundigheid en ervaring; ze kunnen informatie sturen c.q. manipuleren. Bovendien vindt op een departement door het ministerieel tijdgebrek onvermijdelijk een verregaande delegatie van bevoegdheden plaats. Veel zaken worden op lagere niveaus afgewikkeld. Ministeriële beslissingen worden 'voorgekookt' door ambtelijke adviseurs: de bewindspersoon krijgt voorgeselecteerde opties, met argumenten en implicaties. Ambtenaren kunnen daarnaast zelf initiatieven nemen en ideeën aandragen en doen dat uiteraard ook.

Zelfs nadat het besluitvormingsproces is afgerond, kan er overigens nog van alles fout gaan. Als een beslissing genomen is, betekent dit nog niet dat deze ook (geheel conform opdracht) wordt uitgevoerd. De uitvoerders hebben vaak geen belangrijke stem bij het nemen van de beslissing of zijn er in het geheel niet bij betrokken. Wie het niet eens is met een besluit, kan het in principe ook negeren, vertraagd of slechts gedeeltelijk uitvoeren dan wel nieuwe problemen opwerpen. Volgens Allison en Zelikow is het vaak gemakkelijker een besluit te nemen dan het uitgevoerd te krijgen. De geschiedenis kent vele voorbeelden waarbij instructies van de hoogste besluitvormers nooit werden geïmplementeerd. Zo werd de opdracht van bondskanselier Willy Brandt om zijn naaste medewerker Günther Guillaume na diens indiensttreding direct weer te ontslaan, nooit uitgevoerd. Toen Guillaume jaren later als Oost-Duitse spion werd ontmaskerd, moest Brandt aftreden. Zelfs Amerikaanse presidenten lukt het vaak niet hun ideeën uitgevoerd te krijgen. Zo geldt Franklin Roosevelt als een krachtige en succesvolle president; niettemin klaagde hij zelf voortdurend over de beperkingen van zijn werkelijke macht. In een democratie diende je met alles en iedereen rekening te houden. Hij moest eindeloos rommelen en zeuren om wat gedaan te krijgen: "I am a bumblebee. I am going to keep on bumbling."[74]

Zoals ik eerder vaststelde zijn de werkelijke gezagsverhoudingen niet uitsluitend af te leiden uit de formele structuur. De dagelijkse praktijk laat zich niet schriftelijk vastleggen. In model B hebben we reeds een aantal informele aspecten van de bureaucratie behandeld. Hier gaat het vooral om de (informele) invloed op de besluitvorming. Zo wijst Rosenthal op het bestaan van duurzame informele contacten bij de Nederlandse departementen, waarbij de officiële hiërarchie, de doelstellingen, regels en procedures worden omzeild of

anders worden uitgelegd dan formeel is geregeld. Volgens hem is het voor ambtenaren zelfs moeilijker zich buiten de informele structuur te bewegen dan om de formele structuur op een afstand te houden. Sommige ambtenaren hebben meer prestige en feitelijk zeggenschap dan hun superieuren. Om de besluitvorming te doorgronden, kan het daarom nuttig zijn zich te vergewissen van informele netwerken, inclusief persoonlijke relaties.[75]

Het relatiepatroon tussen de politieke leiding en de ambtelijke staf is geen constant gegeven. Het kan zich wijzigen als de omstandigheden veranderen. Zo is voormalig minister Ed van Thijn van mening dat in Nederland de bewindslieden steeds meer greep verliezen op de ambtelijke bureaucratie. In zijn oratie als hoogleraar zette hij uiteen waarom.[76] Allereerst noemt hij de sterk gegroeide omvang. Vooral het aantal beleidsambtenaren is spectaculair gestegen. Daarnaast is de overheidsorganisatie, mede door de verregaande specialisatie, uiterst complex en ondoorzichtig geworden. Van hoog tot laag zijn ambtenaren in een voortdurend onderhandelingsproces met elkaar gewikkeld. Ook worden beleid en uitvoering steeds meer gescheiden. Uitvoerende ambtenaren krijgen hierdoor een grotere vrijheid van handelen. Verder is er sprake van toenemende overbelasting van ministers en staatssecretarissen. Omdat de bewindspersoon permanent door parlement en media voor van alles ter verantwoording kan worden geroepen, dekken ambtenaren zich in door zaken naar boven door te schuiven. Ten slotte leidt internationalisering van beleid tot aanzienlijke mandatering aan ambtenaren, vooral ten behoeve van de beleidsvorming in Brussel.

Ook het rapport van de zogenoemde adviescommissie ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema, 1993), 'Steekhoudend ministerschap', schetste een zeer negatief beeld van de politiek-ambtelijke realiteit: "Een departement is te groot, de taken zijn te divers, de voor de beoordeling vereiste deskundigheid te specifiek en de communicatielijnen te lang om de minister effectief greep te laten hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Begeleidingsverschijnselen zijn overbelasting aan de top, indekkingsgedrag, parafencircuits, traagheid, inflexibiliteit en incidentalisme."[77]

Sommige deskundigen menen echter dat de ambtelijke macht net zo groot is als de politiek verantwoordelijken toestaan. Zo vindt oud-minister van Onderwijs Jo Ritzen dat onder het kabinet-Kok I de ambtenaren minder macht hadden dan onder zijn voorganger (Lubbers III), omdat de ministers niet meer zo gemakzuchtig ambtenaren hun gang lieten gaan.[78] Weer anderen zijn van oordeel dat topambtenaren vooral invloed kunnen uitoefenen als zij bestaande opvattingen versterken en daar juist niet tegenin gaan. Het is voor ambtenaren moeilijk op eigen kracht een ingrijpende beleidswijziging bij hun politieke bazen door te drukken. Politici kunnen hun eigen redenen hebben niet (meer) naar hun adviseur te luisteren. Zo laat Francis Rourke een waarschuwing horen, gestoeld op de historische ervaring van een vermaarde Amerikaanse topambtenaar: "The influence that bureaucrats exert on the policy process through their power to give advice should not be exaggerated. The Cold War experience suggests that it is easiest for bureaucrats to appear po-

werful when their advice matches and reinforces the pre-existing views of the political officials responsible for policy. The advice of Kennan seemed highly influential in the early days of the Cold War, when the doctrine of containment was eminently congenial to the goals of leading political elites in the country. Later on, however, when Kennan attempted to restrain policymakers from putting undue emphasis upon military force in applying the principle of containment, his advice was largely ignored, and he found himself increasingly isolated from power."[79] Het staat niet vast hoe representatief dit voorbeeld is, maar uitzonderlijk zal het zeker niet zijn.

Hoe het ook zij, ik ga ervan uit dat de algemene stelling van Allison en Zelikow zowel voor de Amerikaanse als de Nederlandse situatie opgaat: "The common proposition is that even in hierarchies in which the leader must make the final decision the nature, timing, and content of his or her choice are substantially affected by the interaction with many other seemingly lesser beings."[80]

De onvermijdelijke specialisatie heeft een vérgaande fragmentatie van de overheid tot gevolg. Er is geen sprake van een monolitische eenheid, maar van pluriformiteit, complexiteit en polycentrisme. Op basis van Allisons oorspronkelijke 'Governmental Politics'-model is het paradigma van de zogenoemde *bureaupolitiek* ontwikkeld: door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. De overheid is een omvangrijk complex van bestuurlijke eenheden, met eigen taken en budgetten, opvattingen en dus belangen. Ten behoeve van eenheid van beleid moet er gecoördineerd en afgestemd worden, maar niemand kan zijn wil aan een ander opleggen, waardoor beslissingen altijd een compromiskarakter krijgen.[81]

Bureaupolitiek

In deze benadering wordt het volle licht geworpen op ambtenaren die uit bureaucratische belangenconcurrentie met elkaar in de slag gaan. Deze conceptuele verenging wordt volgens Rosenthal, Geveke en 't Hart gerechtvaardigd door het steeds toenemend belang van bureaus en bureaucraten. Veel beleidsprocessen worden voornamelijk door ambtenaren geïnitieerd en gedragen. Bovendien zijn politieke gezagsdragers lang niet altijd in staat om hun eigen bureaucratie in bedwang te houden. In zijn politieke memoires, *Years of Renewal*, spreekt Kissinger laatdunkend over de vele interne bureaucratische conflicten in Washington, die weinig met grote, en veel met kleine politiek te maken hebben: "Bureaucracies have grown so bloated that a large proportion – perhaps the majority – of documents deal with housekeeping or internal interagency disputes. They illuminate not so much geopolitical objectives or strategy as bureaucratic turfbattles."[82]

Ook in Nederland zou sprake zijn van een sterke mate van verkokering. Herman Tjeenk Willink sprak in dit verband van "de mythe van een samenhangend overheidsbeleid".[83] Deze constateringen sluiten aan bij de ervarings-

deskundige Van Thijn als hij zegt: "In plaats van het accent te leggen op de ontwikkeling van richtinggevend beleid identificeren gekozen bestuurders zich teveel met deelbelangen van de bureaucratie. Ministers (en wethouders) zijn te vaak niet het begin maar het eindpunt van zich voortslepende, ambtelijke onderhandelingsprocessen."[84] Van Thijn pleit voor herstel van het primaat van de politiek, dat hij beschouwt als het hart van onze parlementaire democratie. Of dat lukt, hangt volgens hem af van de kwaliteit van de politieke leiders (vlg. ook Ritzen, zie boven). Volgens Tjeenk Willink verkeren departementen bovendien in een permanent onderhandelingsproces. De coördinatiestructuren "creëren hun eigen werkelijkheid, eigen belangen en doelstellingen. Die sporen niet automatisch met de werkelijkheid, belangen en doelstellingen op ministerieel niveau".[85]

Hoe relevant een bureaupolitieke benadering is, hangt af van de aard van het strijdpunt en de daarbij passende structuur van besluitvorming. J. Rosati onderscheidt in dit verband drie categorieën: onderwerpen waar de politieke gezagsdragers hun volle aandacht aan geven; thema's waar de bureaucraten zich wel druk over maken, maar hun politieke bazen niet; en ten slotte de strijdpunten waar niemand van de bureaucratie zich mee inlaat, maar waar wel de uitvoerende instanties en belanghebbenden zich om bekommeren.[86] Het lijkt evenwel verstandig hier een vierde categorie aan toe te voegen, namelijk *de selectieve of verlate aandacht van de politieke leiding*. Zo kan gebrek aan politieke overeenstemming bewindslieden ertoe brengen hun ambtenaren de ruimte te geven om het eerst maar eens onder elkaar uit te vechten. Andersom kunnen interdepartementale conflicten escaleren tot het politieke niveau, zoals in de bekende 'paspoortaffaire'.[87]

In het boek *Negotiating the European Union* wijst Mendeltje van Keulen op een andere 'ingebouwde' spanning, namelijk tussen het politieke en binnenlands-ambtelijke niveau: "Rather paradoxically, not only the EU departments, but also the national experts at the lower levels of government are generally quite 'Europeanized', because of their frequent contacts with EU decision-networks. These officials often complain about the lack of 'European awareness' they encounter in their superiors and at the political level. National politicians tend to remain focused on what happens on the national scene because they are generally not to be held accountable for what they do in Brussels."[88]

Ik beschouw bureaupolitiek als een van de aandachtsgebieden binnen het model van het bureaucratisch politiek proces. In mijn studie doet zij dienst als interpretatief kader binnen het paradigma en niet zozeer als aanzet tot zelfstandige theorievorming. Anders dan in de zogenoemde 'bureaupolitieke benadering', lijkt het mij beter de rol van de politieke gezagsdragers conceptueel niet geheel los te koppelen van de ambtelijke strijd: vroeg of laat is er een onvermijdelijke wederzijdse beïnvloeding. Ik richt mij daarom liever op de interne politieke én ambtelijke afstemming van (en strijd over) het buitenlands beleid. Ook acht ik de concentratie op de strijd om 'belangen', hoe rele-

vant overigens ook, te restrictief. Als het gaat om de verdeling van competenties en budgetten of het bedienen van de belanghebbenden (boeren, ondernemers, milieubeweging), kan de term van toepassing zijn. In de buitenlandse of Europese politiek kan het echter ook zeer wel om uiteenlopende visies en inzichten gaan. Zo kunnen departementen vanuit een verschillende (traditionele) kijk op de EU met elkaar de strijd aanbinden over het Nederlandse Europabeleid.

Parlement

Allison en Zelikow besteden slechts beperkte aandacht aan het parlement. Voortbordurend op de eerste versie van *Essence of Decision* concentreren zij zich op de 'spelers' die direct bij de besluitvorming betrokken zijn. Het Congres, ambtenaren beneden de top, de pers, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en het publiek vormen in hun model III de omgevingsfactoren die de besluitvorming slechts indirect kunnen beïnvloeden. Congresleden kunnen slechts 'ad hoc-speler' zijn en worden in dezelfde categorie ondergebracht als woordvoerders van belangengroepen en buitenlandse diplomaten. Weliswaar stond het Amerikaanse Congres in de Cuba '62-casus, zoals in veel andere crises, vrijwel geheel buitenspel, maar dit verklaart nog niet waarom in een algemeen bedoeld theoretisch model de potentiële macht of invloed van het parlement zo stiefmoederlijk wordt behandeld. Dit verbaast des te meer, daar Allison en Zelikow het parlement gelijkwaardig achten aan de uitvoerende macht. Zij citeren met instemming de gezaghebbende politicoloog Richard Neustadt, die op grond van zijn ervaringen als Witte Huis-medewerker stelt: "The constitutional convention of 1787 is supposed to have created a government of 'separated powers'. It did nothing of the sort. Rather, it created a government of separated institutions sharing powers."[89]

Het is echter de vraag of deze gelijkwaardigheid der machten ook opgaat voor de buitenlandse politiek. Zo stellen Randall Ripley en James Lindsay (met vele anderen) vast dat in de Verenigde Staten op dit terrein de president en de uitvoerende macht duidelijk de overhand hebben. Zij constateren dat de rol van het Congres, vooral in crisisbesluitvorming, minimaal is. Wel is de instemming van de Senaat vereist voor verdragen, strategische beleidskeuzen en bij de budgettaire toewijzingen. De wijze waarop de volksvertegenwoordigers invloed uitoefenen, is volgens Ripley and Lindsay niet voor iedereen even duidelijk: "There are four principal ways in which Congress can influence foreign and defence policy. Only one of them – substantive legislation – is overt and obvious. The other three – anticipated reactions, procedural legislation, and the framing of opinion – are much less obvious but also important. We think some observers miss much of the action in Congress because they ignore events in some of the less visible..."[90]

Ook in overige Amerikaanse literatuur over besluitvorming in de buitenlandse politiek wordt relatief weinig aandacht besteed aan de invloed van de volksvertegenwoordiging. Deels is dit te verklaren uit de relatief grote ma-

noeuvreerruimte waarover de uitvoerende macht in elk land beschikt bij het onderhouden van externe betrekkingen. In crisissituaties moet de uitvoerende macht snel en slagvaardig kunnen optreden. Parlementen zijn daarnaast in hun wetgevende bevoegdheid beperkt doordat zij voor internationale overeenkomsten geen recht van amendement en initiatief hebben. Het is slikken of stikken. Formele afspraken met het buitenland kunnen alleen door de uitvoerende macht worden gemaakt.

Onderhandelingen kunnen gecompliceerd worden door bemoeienis van buitenaf. De bereidheid tot compromissen en tot beperking van gezichtsverlies van de partner kunnen verstoord worden als regeringsstandpunten tijdens het onderhandelingsproces worden gewijzigd. Diplomatieke contacten spelen zich doorgaans niet in de openbaarheid af, ter voorkoming dat het proces van geven en nemen wordt gehinderd door 'stoorzenders', zoals de media of de publieke opinie. Deze 'functionele' geheimhouding kan er echter toe leiden dat regeringsvertegenwoordigers hun boekje te buiten gaan en akkoorden sluiten of toezeggingen doen die niet gedragen worden door het parlement of de publieke opinie. In dat geval kunnen zich achteraf ernstige politieke problemen voordoen, bijvoorbeeld als het parlement zijn goedkeuring aan een afgesloten verdrag onthoudt.

Ministers en hun vertegenwoordigers doen er derhalve goed aan binnen de met het parlement afgesproken beleidskaders te blijven en waar mogelijk te anticiperen op mogelijk negatieve reacties van volksvertegenwoordigers. Onderhandelaars kunnen hun positie zelfs versterken indien ze geloofwaardig kunnen maken dat hun parlement een bepaald voorstel nooit zal accepteren. Om verzet uit de volksvertegenwoordiging te voorkomen, komt het wel voor dat volksvertegenwoordigers bij de onderhandelingen worden betrokken. De Amerikaanse regering doet dit af en toe.[91]

De parlementaire zeggenschap over het buitenlands beleid verschilt van land tot land. Dit hangt deels samen met het staatsrechtelijk systeem en de politieke cultuur. In het algemeen heeft de uitvoerende macht relatief veel manoeuvreerruimte. In landen als de Verenigde Staten en Frankrijk hebben de presidenten zelfs grote vrijheid in het voeren van buitenlands beleid. Diplomatieke contacten en onderhandelingen met derde landen zijn overal de verantwoordelijkheid van regeringen. Wel hebben parlementen het recht de ratificatie van verdragen goed te keuren, waardoor presidenten of ministers gedwongen worden voldoende rekening te houden met de wensen van de volksvertegenwoordigers. De controle vindt in het algemeen achteraf plaats, als verantwoording voor het gevoerde beleid wordt afgelegd. Het belang dat hieraan wordt gehecht, komt tot uitdrukking in de personele ondersteuning van de parlementariërs. In zijn boek *Democracies and Foreign Policy* signaleert Bernard Cohen dat de ondersteunende staf in Senaat en Huis van Afgevaardigden sinds de jaren zestig drastisch is versterkt en dat daarmee ook de parlementaire invloed is toegenomen.[92] Hij wijst erop dat Nederlandse volksvertegenwoordigers het in vergelijking met Amerikaanse Congresleden met een zeer beperkte ondersteuning moeten doen. In ons land verschijnen de ver-

antwoordelijke bewindslieden echter relatief vaak in het parlement om verantwoording af te leggen. Ook is de praktijk gegroeid om belangrijke internationale bijeenkomsten en vergaderingen van de (Europese) Raad steeds voor en na te bespreken. In 2006 hebben de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een (vooralsnog tijdelijke) gezamenlijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze is bedoeld om wetgevingsvoorstellen van de Commissie te toetsen op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

Model D: De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties

Beslissingen in de internationale politiek worden door mensen genomen. Dit klinkt als een platitude maar is van wezenlijke betekenis. Hoe belangrijk de bureaucratie ook is, uiteindelijk zijn het individuele personen die de besluiten voorbereiden, afwegingen maken, standpunten bepalen en voor de uitvoering zorgdragen. Individuen kunnen het verschil maken. Wat was er gebeurd indien Stalin, Hitler en Mao niet aan de macht waren gekomen? Of, als niet Churchill maar Chamberlain het Britse oorlogskabinet had geleid? Hoe was het Oost-Europa vergaan als Gorbatsjov niet met zijn 'glasnost' en 'perestrojka' op de proppen was gekomen? Wat was het lot van Irak geweest als niet Bush, maar Gore president van de Verenigde Staten was geworden?

De wijze waarop besluitvormers opereren hangt samen met ieders unieke persoonlijkheid. Eigenschappen, ervaringen, emoties en frustraties worden niet (helemaal) afgelegd op het moment dat de besluitvormer achter zijn bureau of aan de vergadertafel plaats neemt. Niet voor niets liet Kissinger als minister van Buitenlandse Zaken zijn inlichtingendiensten een psychologisch rapport opstellen van alle buitenlandse diplomaten en besluitvormers waarmee hij moest onderhandelen.

Individuele factoren voeren niet altijd de boventoon in de academische besluitvormingsliteratuur. Zo heeft Allison er geen apart model aan gewijd. Daar is zeker kritiek op mogelijk. Zo is de Nederlandse organisatiepsycholoog W.K.B. Hofstee van oordeel dat "persoonlijke eigenaardigheden van betrokken individuen een verzwegen dimensie in besluitvormingsprocessen vormen".[93] Deze wetenschapsman verzwijgt evenwel zelf dat er omvangrijke literatuur op het terrein van psychologie en buitenlandse politiek bestaat.[94] Vooral Amerikaanse presidenten zijn een geliefd onderwerp van psychoanalytisch onderzoek. Ook wordt in veel biografieën met uiteenlopende diepgang aandacht besteed aan het karakter en de mogelijke invloed van jeugdervaringen op het politieke gedrag van de hoofdpersoon.[95]

De wijze waarop de psychologische discipline wordt aangewend bij de analyse van besluitvormingsprocessen, heeft echter ook tot kritiek geleid. In zijn standaardwerk *Perception and Misperception in International Politics* verwijt Robert Jervis psychologen meer aandacht te hebben voor emotionele stoornissen dan voor cognitieve factoren. Ook ongeëmotioneerde en zorgvuldig opererende besluitvormers kunnen zich vergissen, omdat er in de buitenlandse politiek nu eenmaal sprake is van vele ongewisse factoren en informatie vaak

te kort schiet. Beoordelingsfouten zijn onvermijdelijk, ook bij de meest verstandige of rationele personen, en hoeven niet *per se* het gevolg te zijn van psychische stoornissen. Ook hebben psychologen volgens Jervis vaak te weinig inzicht in de aard van de internationale betrekkingen. Zo wordt besluitvormers soms een extreem achterdochtig en wantrouwend karakter toegedicht, terwijl de internationale situatie zo'n houding juist kan vereisen en deze dus eerder rationeel dan gestoord genoemd moet worden. Er is volgens hem geen enkele reden te veronderstellen dat politieke besluitvormers minder rationeel, subtiel en gemotiveerd zijn om hun omgeving te begrijpen dan bijvoorbeeld wetenschapslieden.[96]

Wereldbeeld of 'beliefsystem'

Wie het gedrag van individuele besluitvormers wil analyseren, moet zich allereerst vergewissen van hun kijk op de wereld en hun politieke visie. De typerende kenmerken (*idiosyncracies*) waardoor het ene individu zich onderscheidt van het andere, bestaan uit waarden, persoonlijkheid, politieke stijl, intellect en ervaringen uit het verleden. Dat alles bij elkaar vormt het wereldbeeld of overtuigingskader van de besluitvormer, in de Amerikaanse literatuur aangeduid als het 'beliefsystem'. Voor deze studie voldoet de klassieke definitie van Ole Holsti: "A beliefsystem is a more or less integrated set of images which make up the relevant universe for the individual. They encompass past, present, and expectation of future reality, and value preferences 'what ought to be'."[97] Dit wereldbeeld (samenstel van overtuigingen en veronderstellingen) vervult zeer belangrijke functies voor elk individu: het helpt zich te oriënteren op de omgeving en doeleinden vast te stellen, het ordent percepties als leidraad voor gedrag en doet dienst als filter om informatie te selecteren. Complexe wereldbeelden kunnen worden samengebracht in algemene typeringen, zoals realistisch, idealistisch of radicaal, Atlantisch of juist Amerika-kritisch, isolationistisch of interventionistisch, overtuigd christelijk of islamitisch of, als het om Europese politiek gaat, overtuigd federalistisch, europragmatisch, eurosceptisch of nationalistisch anti-Europees.

Het 'beliefsystem' van de individuele besluitvormer kan wel, niet of gedeeltelijk samenvallen met de cultuur van het departement of de tradities in het beleid (model B). Opvattingen van de persoon en zijn omgeving kunnen elkaar versterken of tot botsingen leiden. Als er uiteenlopende tradities naast elkaar bestaan, kan een president of bewindspersoon zich wel met de ene en niet met de andere identificeren. Sommige Amerikaanse presidenten omarmden tradities van moralisme en isolationisme, andere moesten daar niets van hebben. Jimmy Carter was wel een moralist, maar geen isolationist. Ook is het allesbehalve een wet van Meden en Perzen dat Nederlandse bewindslieden zich altijd schikken in de heersende tradities. Ministers als Schmelzer en Van Mierlo waren duidelijk meer Europees en minder Atlantisch gericht dan Luns, Van der Stoel en Van den Broek. Luns trok zich op zijn beurt weer van een andere diepgewortelde traditie niets aan. Volgens Alfred van Staden is het

"zonneklaar dat een figuur als mr. Luns zich bewust buiten de anti-machtspolitieke traditie van ons land heeft geplaatst. Voor hem was militaire macht bepaald geen vies woord en buitenlandse politiek iets anders dan de wereld beleren en bekeren."[98]

Perceptie en misperceptie

Besluitvormers handelen nooit op basis van een objectief volledig waarneembare werkelijkheid, maar op grond van hun perceptie van de situatie. Zij selecteren, ordenen, oordelen en interpreteren binnenkomende informatie. Dit proces van selectie en interpretatie is onvermijdelijk, gegeven de overmaat aan mogelijk relevante gegevens. Het wereldbeeld is als het ware het sturingsmechanisme van de perceptie. De bereidheid informatie te vergaren of op te nemen die niet strookt met de eigen denkbeelden, verschilt per individu. Mensen met een open mentale instelling zijn eerder geneigd hun kijk op de werkelijkheid of hun denkbeelden aan te passen op grond van nieuwe informatie of inzichten. Wie behept is met een gesloten mentale instelling, verandert zijn opinies niet snel en is geneigd onwelkome informatie te negeren of zodanig streng te selecteren of te interpreteren dat deze de gekoesterde opvattingen niet aantast. Hoeveel en wat voor soort informatie nodig is om 'gevestigde beeldvorming' te wijzigen, hangt deels af van de inhoud. Diep gewortelde argwaan of vijandschap verandert niet snel. Acties of uitspraken van een gewantrouwde staat worden snel als misleiding beschouwd, zelfs als ze constructief bedoeld waren. Ook het tegendeel, onwankelbaar vertrouwen, komt overigens voor in de diplomatieke geschiedenis. Berucht is Chamberlains verslag van zijn bezoek aan Mussolini eind jaren dertig, waarin hij de fascistische dictator prees omdat deze het had vertikt afstand te nemen van Hitler: "At the time I was somewhat disappointed at this attitude, but on reflection I think that it reflects credit on Signor Mussolini."[99]

Jervis wijst op de moeilijkheid voor besluitvormers rationeel vast te stellen of een houdings- of beleidswijziging gerechtvaardigd is, omdat signalen lang niet altijd ondubbelzinnig zijn. Als op basis van geschiedenis, belangenverstrengeling en toezeggingen steun van een buurland wordt verwacht, is het voor besluitvormers lastig af te gaan op indicaties die het tegendeel suggereren. Onjuiste hypothesen worden niet gemakkelijk gewijzigd in het licht van nieuwe informatie en vertragen een accurate perceptie. Vaak is een minimum aan bevestiging van de eigen hypothese voldoende om die van anderen ongeldig te verklaren. Zowel diegenen die gelijk krijgen als zij die ernaast (blijken te) zitten, kunnen 'bewijzen' of aanwijzingen verzamelen om hun hypothese te bevestigen, zolang het tegendeel niet is gebleken. Beiden hanteren dezelfde methode, bijvoorbeeld om aan te tonen dat een machthebber iets (juist niet) van plan is. Zolang deze twijfelt of nog niet besloten heeft, kan geen van beide hypothesen overtuigend worden weerlegd.

Jervis formuleert één uitzondering op deze 'normale' cognitieve tekortkomingen: "cases in which policy remains constant while circumstances

change drastically are apt to involve irrational resistance to change". Als men hardnekkig blijft vasthouden aan een ingeslagen koers, ook al staan alle seinen op rood, is er geen sprake meer van een weloverwogen positiebepaling. Dan hebben emotionele of affectieve impulsen de overhand gekregen.[100] Ook komt het voor dat essentiële en correcte informatie niet wordt geloofd, uit onwil of omdat de bron niet (meer) wordt vertrouwd. De Nederlandse militaire attaché in Berlijn, Sas, waarschuwde op 9 mei 1940 volkomen terecht dat 'morgen bij het aanbreken van de dag' de Duitsers ons land zouden binnenvallen. Op het Hoofdkwartier werd hij niet geloofd, omdat hij al eerder invasiedata had doorgegeven en er niets was gebeurd. (De informatie was wel betrouwbaar, maar de inval was enkele malen uitgesteld.) De ministers Dijxhoorn van Defensie en Van Kleffens van Buitenlandse Zaken hielden tot de eerste bombardementen op 10 mei 's ochtends vroeg 'de hoop dat de bui zou overdrijven'.[101] Verder komen ingrijpende beleidswijzigingen eerder voor ten gevolge van één grote bundel nieuwe feiten dan wanneer informatie beetje bij beetje binnenkomt. Eén grote gebeurtenis maakt meer indruk dan vele kleine, die elk op zich zelf gemakkelijk gerelativeerd kunnen worden.

Cognitieve en affectieve distorsies

Analisten van individuele besluitvormers hanteren het begrip cognitieve of integratieve complexiteit: het vermogen om verschillende kanten van een vraagstuk te zien en niet in zwart-witbeelden te denken. Onder dit concept vallen gedragskenmerken als bereidheid tot samenwerking, flexibiliteit, invoelend vermogen en het openstaan voor alternatieven. *Case studies* leveren interessante resultaten op. Onder Amerikaanse presidenten voldeed Reagan opvallend weinig aan deze criteria.[102] Van Carter zou eerder het tegendeel kunnen worden gezegd. Als de werkelijkheid onjuist of onvolledig tot besluitvormers doordringt, kan dat uiteraard negatieve gevolgen hebben voor de te nemen beslissingen. Het betreft dan misperceptie: bestaande beeldvorming of denkbeelden beletten dat belangrijke signalen worden opgepakt, door deze te negeren, onjuist te interpreteren of ze zó te verdraaien dat ze in het bestaande beeld passen. Dit is wat in de psychologie *cognitieve distorsies* worden genoemd, de problemen die 'zorgvuldige en weldenkende' mensen ondervinden bij het verwerken van informatie onder onzekere of niet perfecte omstandigheden. Cognitieve distorsie wordt onderscheiden van *affectieve distorsie*, waarmee een verstoring van de beeldvorming wordt bedoeld veroorzaakt door persoonlijke emoties als vijandschap, angst of onzekerheid. (N.B.: ook een combinatie van deze twee vormen van verstoorde beeldvorming is mogelijk.) Cognitieve en affectieve distorsies kunnen bij één persoon samenvallen en zijn niet altijd gemakkelijk analytisch te onderscheiden.

Besluitvormers zien vaak niet in dat hun gedrag anders begrepen wordt dan de bedoeling was. Ook beschouwen zij tegenstanders of rivalen soms als vijandiger dan ze werkelijk zijn. Vijandig gedrag lokt vijandig gedrag uit. Elke partij ziet zichzelf als de belichaming van het Goede en de ander van het Kwade – een spiegelbeeld-situatie, zoals we die kenden van de Sovjetunie en

de Verenigde Staten, en nog steeds waarnemen bij Israël en de Palestijnen. Een gevolg van deze houding kan zijn dat een ander land wordt gezien door het perspectief van het Rationele Monolithische Actor Model. De staat is een monolithische eenheid, die rationeel en met oogkleppen opereert en waarbij voor elke gebeurtenis een goede reden valt te geven. Toeval, fouten of bureaupolitiek lijken bij de tegenstander niet voor te komen. Ook kan een vijandbeeld gemakkelijk leiden tot gebrek aan inlevingsvermogen. Besluitvormers zijn psychologisch niet (meer) in staat zich in de ander te verplaatsen. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles beschouwde de Sovjetleider Chroestsjov als de duivel zelf, met duidelijk agressieve bedoelingen, maar ging ervan uit dat dit niet wederzijds was: "Khrushchev does not need to be convinced of our good intentions. He knows we are not aggressors and do not threaten the security of the Soviet Union."[103]

De Cuba-crisis van 1962 vormde een voorbeeld van het tegendeel. President Kennedy was ook sterk anti-communistisch en wantrouwde de bedoelingen van Moskou. Toch gedroegen hij en zijn adviseurs zich zeer rationeel en vroegen zich steeds af wat Chroestsjov bewoog, waar hij op uit was en hoe hij zou reageren.[104]

Jervis onderkent bij veel besluitvormers een relatie tussen de mate van sympathie voor een land en hun perceptie. Bevriende staten hebben gunstige kenmerken, vijanden vooral ongunstige. Aan een vijandbeeld kunnen ideologische tegenstellingen, maar ook bijvoorbeeld religie, politieke systemen, historische gebeurtenissen of grensconflicten ten grondslag liggen. Mispercepties ontstaan eerder tussen vijandige dan bevriende staten. Bij partners is er meer contact, meer informatie-uitwisseling op allerlei niveaus binnen de overheid. Jervis signaleert dat in het 'normale' internationale verkeer actoren dikwijls uitspraken van niet-topbesluitvormers (onderministers, ambassadeurs, topambtenaren) ten onrechte voor het officiële beleid houden. Zij zien dan niet of pas langzaam in, dat ondergeschikten de standpunten van hun meerderen niet correct vertolken of zelfs instructies geheel aan hun laars lappen. Dit doen ze omdat hun eigen opvattingen en tactische beoordelingen verschillen van de politieke of ambtelijke leiding van het departement. Ambassadeurs identificeren zich dikwijls met de visie van het land waar ze geaccrediteerd zijn: 'going native'. Wanneer diplomaten hun privé-mening verkondigen, kan dat door de buitenlandse toehoorder verkeerd worden opgevat: het zou wel eens kunnen dat er een balletje wordt opgegooid om te kijken hoe de reacties zijn. Of het zou om een beleidswijziging kunnen gaan die nog niet officieel is vastgesteld. Diplomaten die met onderhandelingen zijn belast, ontwikkelen vaak een eigen politieke en psychologische stimulans om een akkoord te bereiken. Dikwijls achten zij zich veel beter in staat de haalbaarheid van de eigen standpunten te beoordelen en de juiste tactiek uit te stippelen dan het thuisfront. Als de onderhandelaars met een zekere regelmaat met elkaar om de tafel zitten, kan er een eigen groepsdynamiek ontstaan onder het motto: 'Wij weten het beter dan onze hoofdsteden.'[105]

Ten minste zo belangrijk is volgens Jervis dat besluitvormers vaak de centralisatie van beleidsvorming in andere landen overschatten en te weinig oog hebben voor de interne conflicten en gebrekkige coördinatie: "What is of most importance for international relations is that decision-makers generally overestimate the degree to which their opposite numbers have the information and power to impose their desires on all parts of their governments."[106] Onderdelen van de overheidsbureaucratie hebben vaak hun eigen visies, deelbelangen en definities van de situatie. Communicatie kan mislopen als opinies uit het apparaat klakkeloos voor centraal vastgesteld beleid worden gehouden (zie ook Model D.)

Een andere oorzaak van misperceptie is dat besluitvormers binnenkomende informatie niet op de juiste waarde schatten, omdat zij geheel in beslag zijn genomen door iets anders: 'evoked set'.[107] Zij vinden het heel moeilijk hun aandacht ineens op een nieuw probleem te richten. Diegene die de boodschap stuurt, is zich hier vervolgens niet van bewust. Hij veronderstelt dat de ontvanger de informatie op dezelfde wijze interpreteert als hijzelf en dus dezelfde betrokkenheid of bezorgdheid heeft. Zo besefte de regering in Washington niet dat het commando in Pearl Harbor geobsedeerd was door mogelijke sabotage en daardoor waarschuwingen voor een regelrechte Japanse aanval niet voldoende serieus nam.

Het hanteren van analogieën

Een veel voorkomend verschijnsel in de buitenlandse politiek is het te pas en te onpas hanteren van analogieën. Besluitvormers denken in simpele schema's en maken een selectieve vergelijking tussen de huidige en een vroegere situatie. Klassiek voorbeeld is natuurlijk het München-syndroom, 'appeasement', ten onrechte toegeven aan een (potentiële) vijand, met alle gevolgen van dien, dat het 'Containment-denken' van veel Amerikaanse politici tijdens de Koude Oorlog beheerste. Een andere treffende illustratie hiervan vormt president Trumans uitleg van zijn besluit de communistische inval in Korea een halt toe te roepen: "In my generation, this was not the first occasion when the strong had attacked the weak. I recalled earlier instances: Manchuria, Ethiopia, Austria. I remembered how each time that the democracies failed to act it had encouraged the aggressors to keep going ahead. Communism was acting in Korea just as Hitler, Mussolini, and the Japanese had acted ten, fifteen, and twenty years earlier. [...] If this was allowed to go unchallenged it would mean a third world war, just as similar incidents had brought on the Second World War."[108]

Zogenoemde historische lessen zijn vaak overgeneralisaties zonder aandacht voor relevante details. Nieuwe situaties zijn nooit helemaal hetzelfde. Bovendien verzuimen besluitvormers doorgaans een rééks analogieën onder de loep te nemen, om daaruit waardevolle elementen te selecteren. Volgens Ernest May, in zijn boek *Lessons of the Past*, opereren besluitvormers in de buitenlandse politiek vaak onder zeer onzekere omstandigheden en zoeken daarom houvast in het verleden. Maar hun historische kennis is meestal op-

pervlakkig en gebrekkig. Hun redeneringen zijn daardoor nog slechter dan de informatie waar ze zich op baseren.[109]

Het is volgens onomstreden psychologische inzichten mensen eigen naar cognitieve consistentie of een cognitieve balans te zoeken. Eigen denkbeelden of beeldvorming moeten onderling niet strijdig zijn. Als nieuw verworven kennis noopt tot bijstelling van een denkbeeld, kunnen andere delen van iemands gedachtegoed hiermee op gespannen voet komen (cognitieve dissonantie). Er kunnen psychologische processen optreden die bekend staan als verdedigingsmechanismen. Deze doen dienst om het individu te beschermen tegen onaangename gevoelens of ongerustheid. De reactie kan dan zijn dat de onwelgevallige informatie wordt genegeerd, verdraaid of gebagatelliseerd. Het gaat om algemeen menselijke verschijnselen, die niet specifiek opgaan voor politici of ambtenaren. Wel kunnen ze het zicht op de werkelijkheid verstoren of beïnvloeden en daarmee vérstrekkende gevolgen hebben voor de besluitvorming in de buitenlandse politiek. Zo kan de perceptie doorkruist worden door angsten of verlangens die leiden tot het verschijnsel van 'wishful thinking' of, beter gezegd, gevoelsgestuurde waarneming. We miskennen de realiteit en menen waar te nemen wat we al vreesden of juist graag wilden zien gebeuren. Historische voorbeelden liggen voor het oprapen. Klassiek is natuurlijk Chamberlain, die teruggekeerd uit München, zwaaiend met de handtekening van Hitler riep: "There is peace in our time!" Een ander bij ons minder bekend staaltje van 'wishful thinking' met rampzalige gevolgen, is het gedrag van admiraal Kimmel, de commandant van Pearl Harbor in december 1941. Kimmel kreeg herhaaldelijk zeer alarmerende waarschuwingen dat er een Japanse aanval op komst was, hij besprak deze met zijn commandanten en besloot er geen geloof aan te hechten. De hoogste staat van paraatheid, die de catastrofe had kunnen voorkomen, werd niet ingevoerd, omdat dit ten koste zou gaan van trainings- en bevoorradingsoperaties. Op de avond voor de beruchte zondagochtend toont Kimmel zich ernstig bezorgd, maar laat zich geruststellen door twee stafofficieren – het zou zo'n vaart niet lopen – vertrekt naar een dineetje, gaat naar bed en wordt heel vroeg uit zijn slaap gehaald.[110]

Sommige politieke leiders slaan waarschuwingen over dreigende acties in de wind, omdat zij menen het gedrag van andere actoren beter te kunnen voorspellen dan dezen zelf. Zo verklaarde de Britse premier Macmillan zijn misrekening (toen hij overigens nog minister van Financiën was) van de Amerikaanse opstelling in de Suez-crisis door zijn geloof dat de Amerikanen in hun hart van de zaak afwilden en het bij een openlijk protest zouden laten.[111] In de literatuur krijgt het verschijnsel 'wishful thinking' overvloedige aandacht. Jervis vindt deze 'conventional wisdom' onterecht. Volgens hem wordt het gesuggereerde belang van dit fenomeen niet gestaafd door psychologische experimenten noch door historische gebeurtenissen.[112] Dat laatste valt uiteraard te betwisten.

Projectie

Een ander voorbeeld van een verdedigingsmechanisme is projectie: we projecteren onze eigen ongewenste gevoelens, verlangens of karaktertrekken op een ander. Een in de buitenlandse politiek veel voorkomende vorm van projectie is de aanwijzing van een zondebok: een excuus voor persoonlijk falen dat we niet willen erkennen. De beschuldiging van een vijand geeft een moreel superioriteitsgevoel en fungeert als rechtvaardiging voor het eigen wangedrag. Volgens de nazi's waren de joden de schuld van alle ellende in Duitsland. In onze tijd voeren maatschappelijk en persoonlijk gefrustreerde jongelingen zelfmoordacties uit tegen het 'ongelovige' Westen. Ook bij de verklaringen voor Amerikaanse misdragingen in Vietnam trad het zondebokmechanisme in werking. Napalmbombardementen, martelen van gevangenen en massaslachting van burgers werden goedgepraat, omdat de methoden en bedoelingen van de communisten nog veel erger zouden zijn.[113]

Bolstering tactics

Besluitvormers passen in de praktijk vaak allerlei vormen van rationalisaties toe om een niet evidente beslissing als juist te presenteren en zichzelf gerust te stellen dat ze naar beste weten hebben gehandeld. De positieve kanten worden over- en de negatieve kanten onderbelicht. In hun boek *Decision Making* signaleren de Amerikaanse psychologen Janis en Mann de meest voorkomende rechtvaardigingsmethoden: 'bolstering tactics'. Het gaat om het overdrijven van de gunstige en het minimaliseren van de ongunstige gevolgen. Daarnaast worden de ongewenste consequenties in een positief daglicht gesteld, bijvoorbeeld door onmiskenbare risico's als een uitdaging of kans te beschouwen. Verder wordt de eigen verantwoordelijkheid tot het minimum teruggebracht. Ten slotte noemen Janis en Mann ook nog het overdrijven van de termijn waarop het besluit geïmplementeerd wordt en het minimaliseren van de mogelijke sociale controle op het besluit.[114]

De desastreuze besluitvorming rond Pearl Harbor levert ook hier weer een even klassiek als leerzaam voorbeeld. Uit *case studies* blijkt hoezeer admiraal Kimmel en zijn staf gebukt gingen onder cognitieve dissonantie en hun toevlucht namen tot verdedigingsmechanismen om hun in wezen roekeloze passiviteit in Pearl Harbor te rechtvaardigen. Janis en Mann concluderen dat er bovenal sprake was van een verkeerde beoordeling van relevante waarschuwingen. Het voorbeeld toont aan hoe besluitvormers met een grote verantwoordelijkheid nieuwe informatie uit betrouwbare bron naast zich neer kunnen leggen, omdat ze er domweg niet van willen horen. Kimmel en zijn commandanten verzonnen telkens nieuwe redenen om hun beslissingen te rechtvaardigen en met een gerust hart te kunnen gaan slapen. Ze gebruikten valse argumenten of veronderstellingen ('Pearl Harbor fungeert niet als militair doel, maar als afschrikking voor de Japanners') die gemakkelijk weerlegd hadden kunnen worden als iemand de moeite had genomen ze kritisch tegen het licht te houden. Ook liet het vlootcommando na, de onheilspellende implicaties van onduidelijke gebeurtenissen te onderzoeken. Zo was de inlich-

tingendienst het zicht kwijt op zes Japanse vliegdekschepen en werd niet besloten verkenningsvliegtuigen uit te sturen om deze te lokaliseren. Had men dit wel gedaan, dan zou zijn gebleken dat ze op weg waren naar Pearl Harbor. Sommige officieren hadden overigens geen last van cognitieve dissonantie. Zij deelden de visie van het oppercommando niet en namen zelf maatregelen om hun schepen te beschermen.[115]

De genoemde psychologische processen treden vooral op wanneer besluitvormers een land of zijn leiders als vijand beschouwen. Toch moeten we niet uitsluiten dat ook in het verkeer tussen partners of bondgenoten in de binnenlandspolitieke context sprake kan zijn van allerlei individuele verdedigingsmechanismen die het zicht op de werkelijkheid belemmeren. Zo bediende minister Luns zich van een aantal rechtvaardigingsmethoden in de eerder aangehaalde kwestie-Nieuw-Guinea. De bewindsman ging uitsluitend af op berichten die voor het aantreden van Kennedy onverkorte Amerikaanse steun hadden bevestigd en negeerde, onderschatte, bagatelliseerde en discrediteerde hem onwelgevallige negatieve signalen. In het bijzonder de boodschapper van slecht nieuws, ambassadeur Van Roijen, werd door Luns gewantrouwd en zelfs openlijk geschoffeerd. Volgens Metselaar en Verbeek zag Luns voortdurend kans kritieke beslissingen uit te stellen. Verwijzend naar Janis en Mann zetten zij uiteen waar het bij deze vorm van 'bolstering' om gaat: "In plaats van te reageren op tal van negatieve signalen en het nemen van een beslissing om maar van het dilemma af te zijn, kiest men ervoor om de beslissing voor zich uit te schuiven. Men wijzigt niet van opvatting of van beleid, maar men 'moddert door' en neemt de risico's en kosten die dit met zich mee kan brengen voorlopig voor lief." Nadat Luns bakzeil had gehaald, gaf hij zich over aan 'post-decisional bolstering'. Hij had het eigenlijk allemaal goed gezien en zelf nooit zoveel waarde toegekend aan de Amerikaanse steuntoezegging. Het was in zijn ogen geen nederlaag. De kwestie had hem persoonlijk geen schade gedaan. Integendeel, hij had er, naar eigen waarneming, een goede reputatie bij buitenlandse collega's aan overgehouden.[116]

Sterke staaltjes van 'post-decisional bolstering' treft men ook aan in memoires van de verantwoordelijken voor de rampzalig verlopen Nederlandse militaire missie naar Srebrenica.

Relus ter Beek, die als minister van Defensie moest beslissen over de uitzending, schrijft dat hij er, evenals de generaals Van der Vlis en Couzy, eigenlijk tegen was: "Het leek ons ondoenlijk om met blauwhelmen de enclave militair te verdedigen." Niettemin stelde hij, onder 'immense politieke en maatschappelijke druk', het kabinet toch voor om te gaan. Ook de bevelhebber der landstrijdkrachten Couzy zegt het een 'mission impossible' gevonden te hebben. Toch verzette hij zich niet tegen het besluit. Tegen *de Volkskrant* zei hij indertijd dat er geen sprake was van een onaanvaardbaar risico. De enige die echt tot het laatste moment tegenstribbelde, was Chef Defensiestaf Van der Vlis.[117]

Spanning en de helderheid van denken

Het ligt voor de hand dat spanning een negatieve invloed kan uitoefenen op de helderheid van denken van besluitvormers en de wijze waarop zij informatie verwerken. Bij stress wordt het lichaam net als in de oertijd nog altijd fysiologisch op actie voorbereid: 'fight or flight'. Een snellere hartslag, aanmaak van adrenaline en verhoogde bloedstroom naar de spieren. Psychologische studies tonen een afname van cognitieve complexiteit aan van veel politici in tijden van crisis.[118] Ook politieke biografieën en memoires vormen een rijke bron aan situaties waarin de spanning de besluitvormers naar het hoofd stijgt. Klassiek voorbeeld is president Nixons bizarre gedrag tijdens de 'Watergate-affaire'. Minder bekend is dat hij al zes keer eerder aan een crisissyndroom had geleden, als Congreslid en als (kandidaat-) vice-president. Nixon was er zelf (in 1962) openhartig over: "I was 'mean' to live with, at home and with my friends. I was quick-tempered with the members of my staff. I lost interest in eating and skipped meals, without being aware of it." De 'bijna ondraaglijke spanning' werd pas verlicht als hij een knoop had doorgehakt en tot actie was overgegaan. Opmerkelijk genoeg vormde Nixons stressgedrag later geen belemmering voor de kiezers om hem de hoogste verantwoordelijkheid toe te vertrouwen.[119]

Ook zijn er voorbeelden van het tegendeel bekend. Tijdens de gevaarlijkste crisis uit de geschiedenis, Cuba 1962, hielden de Amerikaanse besluitvormers hun zenuwen goed in bedwang. Deelnemer aan het beraad van presidentiële adviseurs Theodore Sorensen, vertelde later hoe het er toeging: "Despite the fatigueing hours and initially sharp divisions, our meetings avoided any loss of temper and frequently were lightened by a grim humor. Each of us changed his mind more than once on the best course of action to take – not only because new facts and arguments were adduced but because, in the president's words, whatever action we took had so many disadvantages to it and each raised the prospect that it might escalate the Soviet Union into a nuclear war." Volgens Sorensen bleef president Kennedy zelf ook kalm onder de spanning en ontving hij vlak voor een beslissende televisietoespraak president Obote van Oeganda, met wie hij sprak over de Amerikaanse steun aan het onderwijs in Zimbabwe.[120]

Voorbeelden van hoogspanning in het Witte Huis spreken uiteraard tot de verbeelding door de vérstrekkende gevolgen die besluiten van de 'machtigste man ter wereld' kunnen hebben. We moeten echter beseffen dat geen enkel ministerie van Buitenlandse Zaken functioneert zonder van tijd tot tijd onder spanning te staan. Er zijn soms grote economische, veiligheids- of reputatiebelangen in het geding. Verkeerde beslissingen kunnen zowel aanzienlijke buitenlandse als binnenlandse schade veroorzaken. Ministers ontkomen er niet aan van tijd tot tijd 'gesandwiched' te worden tussen externe en interne druk. Voor effectief beleid is de medewerking van andere staten onontbeerlijk. Bovendien moet ook in de toekomst vruchtbaar worden samengewerkt. Bewindslieden dienen daarnaast verantwoording af te leggen in het eigen parlement en daar steun te behouden. De opstelling van andere regeringen en de

wensen van de eigen volksvertegenwoordiging lopen lang niet altijd parallel. Kortom, nog een extra reden waarom diplomaten traditioneel de voorkeur geven aan voorzichtigheid en incrementalisme boven spectaculaire vernieuwingsdrang.

Persoonlijke relaties tussen politieke leiders

De aard van de beslissingen hangt niet alleen af van de persoonlijke kenmerken van de belangrijkste besluitvormers. Ook hun onderlinge relaties zijn van bijzonder belang voor de uitkomsten. Hoever dit belang strekt, blijft een punt van controverse. Vooral journalisten willen vaak graag weten of het 'klikt' tussen de Amerikaanse president en bijvoorbeeld zijn Russische of Franse ambtgenoot. 'Persoonlijke' vriendschappen tussen staatslieden zijn ongetwijfeld ook vaak (mede) politiek gemotiveerd. Met uitnodigingen om op een buitenverblijf te logeren, boottochtjes te maken of te jagen, worden natuurlijk bovenal politieke belangen gediend. Omgekeerd getuigt het niet van groot staatsmanschap zich door persoonlijke antipathieën te laten leiden. Politiek noodzakelijke communicatie laten verstoren om persoonlijke redenen kan schadelijke gevolgen hebben.

Zowel goede als slechte relaties zijn in de politiek echter betrekkelijk. Een klassiek voorbeeld van persoonlijke vriendschap vormt die tussen Roosevelt en Churchill. Zelden hebben twee wereldleiders zo intiem samengewerkt als zij tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het bewijs hiervoor is te vinden in *Roosevelt and Churchill, Their Secret Wartime Correspondence*. In de oorlogsjaren stuurden ze elkaar meer dan 1700 brieven, telegrammen en andere boodschappen. Gemiddeld bijna elke dag één! De inhoud was doorgaans zakelijk, maar soms ook heel persoonlijk. Beiden zeiden zeer aan de vriendschap te hechten.

Niettemin ontstonden er diepgaande meningsverschillen tussen de twee vrienden over militaire en politieke kwesties. Roosevelt weigerde zelfs de Britse en Amerikaanse standpunten te coördineren voor de Topconferenties met Stalin in Teheran (1943) en Yalta (1945). De Amerikaanse president wilde de Britse premier *laten voelen* hoe de machtsverhoudingen lagen tussen hun staten. "The 'special relationship' on which the Prime Minister counted so heavily was nowhere in evidence," schrijven de redacteuren van *Roosevelt and Churchill* over deze episode. De persoonlijk vriendschap heeft er echter niet onder geleden. Daar stak natuurlijk ook een groot politiek belang achter: "Indeed, the differences between the two men over strategy and tactics and their not infrequent disapproval of each other's actions only prove how necessary the personal relationship between them was for the effective continuance of the alliance."[121]

Om inzicht te krijgen in de betrekkingen die staatslieden met elkaar onderhielden, vormen vooral (auto)biografieën rijke bronnen. Een klassiek voorbeeld van slechte persoonlijke betrekkingen is te vinden in de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek. Van 1952 tot 1956 kende

Nederland twee ministers van Buitenlandse Zaken, Beyen en Luns. Daardoor ontstond een onwerkbare situatie. De heren kregen slaande ruzie over de taakverdeling en beleidskeuzes. Op het dieptepunt van de betrekkingen deed Luns verslag van de beledigingen die hij van zijn collega te horen kreeg: "In de Ministerraad treed je op een wijze op die voor mij (Beyen) onaanvaardbaar is en bij de anderen dezelfde weerstanden opwekt ... Geen andere positie dan die van Minister van Buitenlandse Zaken is voor mij aanvaardbaar en reeds toestemmen in je titel van minister van Buitenlandse Zaken in het buitenland is al onaangenaam ... Je hebt nog veel te leren en je moet maar van mij aannemen dat het op deze manier misloopt ... En als je nog nooit zo bent toegesproken dan wordt het de hoogste tijd dat dit een keer gebeurt. Iedere keer dat ik dit nodig oordeel zal ik je aldus toespreken ...Ik heb wel meer gevallen als de jouwe onder handen gehad. Ik heb ze allen klein gekregen. Ook jou zal ik weten aan te pakken." Het gescheld was volgens topambtenaar Van der Beugel door de twee gecapitonneerde deuren heen te horen. Hij zag Luns 'spierwit' de kamer verlaten.[122] Er zijn niet veel van dit soort anekdotes bekend, ook al hebben er ongetwijfeld veel meer gespannen relaties tussen Nederlandse bewindslieden bestaan.

Groepsdenken

Buitenlands beleid is niet alleen te verklaren uit de werking van bureaucratieën. Veel belangrijke beslissingen worden in kleine gezelschappen genomen. Onderzoek naar het functioneren van zulke besluitvormende groepen heeft veel interessante inzichten opgeleverd. Groepen kunnen een eigen dynamiek krijgen, waardoor uitkomsten onvoorspelbaar zijn, ook al kennen we de aanvankelijke individuele voorkeuren. Individuen kunnen rationeel zijn, maar een groep is dat nooit. Daarom kan men ook eigenlijk niet spreken over de voorkeur van een groep.[123] Het besluitvormingsproces kan zich hoofdzakelijk 'evenwichtig' ontwikkelen via de uitwisseling van informatie en argumentatie; individuele meningen kunnen zich echter ook gaan richten naar de dominante opvattingen in de groep. Een bijzonder fenomeen in dit verband is het zogenoemde Groepsdenken.

De basis hiervan vormt het werk van Irving Janis.[124] Deze sociaal-psycholoog heeft zijn inzichten ontwikkeld vanuit zijn onderzoek naar groepsdynamiek onder gewone burgers. Leden van groepen die regelmatig bij elkaar komen, gaan na verloop van tijd informele normen hanteren om de onderlinge verhoudingen vriendschappelijk te houden. Deze gedragslijnen worden deel van de verborgen agenda van hun bijeenkomsten: een onuitgesproken, zelf opgelegde druk op groepscoherentie. Janis ging ervan uit dat dit verschijnsel zich ook zou kunnen voordoen onder topbesluitvormers. Hiertoe onderzocht hij een reeks fiasco's uit de (toen) zeer recente Amerikaanse geschiedenis: de Varkensbaai-invasie, de interventie in en terugtrekking uit Korea, Pearl Harbor, de escalatie van de Vietnam-oorlog en het verdoezelen van 'Watergate'. In al deze gevallen stuitte hij op duidelijke symptomen van

'Groepsdenken', waardoor verkeerde beslissingen werden genomen, die vermeden hadden kunnen worden. Janis formuleerde een achttal symptomen waaraan 'Groepsdenken' herkend kan worden:

1 Er bestaat een illusie van onkwetsbaarheid. Ook al zijn groepsleden individueel onzeker, zij ontlenen hun zelfvertrouwen aan de eenheid van de groep. Het gezelschap wordt overwegend over-optimistisch en is daardoor geneigd onverantwoordelijke risico's te nemen.
2 De groepsleden geloven in hun eigen morele superioriteit ten opzichte van hun opponenten. Zij schromen niet drastische maatregelen te nemen, omdat zij nu eenmaal voor de goede zaak strijden.
3 Besluitvormers nemen hun toevlucht tot collectieve rationalisaties (drogredenen) om binnengekomen informatie die hun oordeel ondermijnt, te kunnen negeren of bagatelliseren.
4 Opponenten worden in stereotype bewoordingen aangeduid en als kwaadaardig, zwak of dom gezien. De stupiditeit van de opponenten dient ook om het overoptimisme te rechtvaardigen.
5 Groepsleden schromen hun twijfels te uiten binnen de groep (zelfcensuur) over de juistheid van de collectieve inzichten en meningen. Dat zou de harmonie en consensus verstoren en de superioriteit van het gezelschap in twijfel trekken.
6 Er is sprake van een gedeelde illusie van unanimiteit, voortkomend uit zelfcensuur en veronderstelling dat zwijgen instemming betekent.
7 Voor zover groepsleden toch dissidente geluiden laten horen, wordt er directe druk op hen uitgeoefend om tot inkeer te komen.
8 Sommige groepsleden ontpoppen zich tot beschermers van de groepsmening tegen onwelgevallige informatie en bedreigende opinies. Zij bewegen twijfelaars ertoe kritiek voor zich te houden.[125]

Volgens Janis heeft het geforceerd zoeken naar eensgezindheid alleen in uitzonderlijke omstandigheden positieve effecten. Als voorbeelden noemt hij de noodzaak van handhaven van het moreel na een nederlaag of het moeten doormodderen in een crisis als de vooruitzichten slecht zijn. Zijn algemene stelling op basis van zijn omvangrijk onderzoek is echter dat hoe meer een gezelschap symptomen van Groepsdenken vertoont, des te slechter de kwaliteit van zijn beslissingen is. Zelfs als sommige symptomen achterwege blijven, kunnen andere zo onmiskenbaar aanwezig zijn dat alle funeste gevolgen van 'Groepsdenken' verwacht kunnen worden. De meest voorkomende consequenties zijn volgens Janis: onvolledige verkenning van doeleinden en alternatieven; tekortschietende risicotaxatie van de beleidskeuze; tekortschietende herwaardering van aanvankelijk verworpen alternatieven; gebrekkige of bevooroordeelde informatieverwerking; en tekortschietende planning voor onvoorziene gebeurtenissen.[126]

Philip Tetlock heeft een vergelijkende studie verricht naar beslissingen die wel en niet op Groepsdenken zijn gebaseerd. Hiertoe analyseerde hij de speeches van de Amerikaanse president en de minister van Buitenlandse Zaken.

Voor de 'wel'-categorie vond hij significant lagere scores voor cognitieve complexiteit dan voor de andere besluiten. Zijn conclusie: beslissingen voortvloeiend uit 'Groepsdenken' verraden een simplistischer denken over het onderwerp dan wanneer van Groepsdenken geen sprake is.[127]

Onder welke omstandigheden treedt Groepsdenken onder besluitvormers op? Allereerst moet een tamelijk kleine groep 'los' van de rest van de organisatie zijn belast met (de voorbereiding van) de besluitvorming. Dat is niet ongebruikelijk, vooral in crisissituaties waarin op korte termijn belangrijke beslissingen moeten worden genomen. Ook de samenstelling van de groep is van bijzondere betekenis. Zo kunnen functionarissen die een beleidslijn steunen wel, en critici niet worden betrokken bij het overleg. De beslissing om de Amerikaanse gijzelaars in Iran met militair geweld te bevrijden, werd genomen op de tweede dag van de lang tevoren geplande vakantie van minister van Buitenlandse Zaken Cyrus Vance, die als enige in de regering-Carter niets voor het plan voelde. Teruggekeerd van een weekeindje weg met zijn vrouw hoorde hij van het besluit en ontstak in woede. Hij mocht zijn bezwaren tegenover Carter en zijn veiligheidsadviseurs uiteenzetten: "When he finished, he was greeted by 'a deafening silence', (but afterwards) when it was too late, some of its participants conceded privately that he had raised serious questions."[128] Vance trad af en de reddingsoperatie werd een compleet fiasco. Zijn opvolger Reagan kampte met gijzelaars in Libanon en wilde deze vrij krijgen via een illegale wapenleverantie aan Iran. De ministers van Buitenlandse Zaken (Schulz) en van Defensie (Weinberger) werden door president Reagan buiten de besluitvorming hierover gehouden, omdat zij niets in het plan zagen. Ook deze episode eindigde in een politiek fiasco en zou de geschiedenis ingaan als het Iran-Contra-schandaal.

Een tweede, hiermee samenhangende voorwaarde is gebrek aan onpartijdig leiderschap: de 'aanvoerder' heeft een eigen agenda. Als hij veel prestige geniet en de groepsleden voor hun positie van hem afhankelijk zijn, kan hij het proces gemakkelijk zijn richting uit sturen. Uiteraard hangt het ook van de persoonlijkheid van de leider af of hij liever een meegaand dan een kritisch ingesteld gezelschap aanvoert. Vindt hij steun voor zijn inzichten belangrijker dan een kritische benadering, waarbij zijn eigen gelijk misschien voor een beter besluit moet worden ingeruild?

De houding van een leider kan echter ook veranderen op grond van opgedane ervaringen. Zo gaf president Kennedy duidelijk sturend leiding aan de besluitvormingsgroep die de invasie op de Cubaanse Varkensbaai (1961) voorbereidde. Janis doet hiervan verslag: "(At) each meeting, instead of opening up the agenda to permit a full airing of the opposing considerations, he allowed the CIA representatives to dominate the entire discussion. The president permitted them to refute immediately each tentative doubt that one of the others might express, instead of asking whether anyone else had the same doubt or wanted to pursue the implications of the new worrisome issue that had been raised."[129] Nadat de invasie op een grote blamage was uitgelopen,

vertrouwde hij zijn assistent Sorensen toe: "How could I have been so far of base? All my life I've known better than to depend on the experts. How could I have been so stupid, to let them go ahead?"[130] Bij de Cuba-crisis (1962) gaf Kennedy er blijk van zijn lesje te hebben geleerd. Hij liet het ExCom regelmatig zonder hem vergaderen, juist om te voorkomen dat zijn adviseurs hem naar de mond zouden praten of hun mening niet zouden durven geven. En dat werkte: zijn afwezigheid stimuleerde (onder)ministers en assistenten zonder aanzien des persoons om vrijelijk met elkaar van gedachten te wisselen. Ook had hij zijn stijl van voorzitten aangepast. Sorensen: "And when he did preside, recognizing that lower-ranking advisers such as Thompson would not voluntary contradict their superiors in front of the president, and that persuasive advisers such as McNamara unintentionally silenced less articulate men, he took pains to seek everyone's individual views [...] all weighed the consequences of failure."[131]

Hiermee voldeed Kennedy aan de derde, met de vorige samenhangende voorwaarde die Janis noemt, namelijk gebrek aan richtsnoeren om het besluitvormingsproces verantwoord en zorgvuldig te doen verlopen. Het gaat er vooral om dat alle denkbare opties op tafel komen en op al hun voor- en nadelen worden onderzocht. Analisten zijn het erover eens dat er in de Cuba-crisis geen sprake was van 'Groepsdenken'.

Ook in Nederland is onder politicologen en bestuurskundigen de belangstelling voor Groepsdenken sterk gegroeid. In zijn doorwrochte studie *Groupthink in Government* onderstreept 't Hart de verklarende waarde van Janis' benadering, maar brengt hij tegelijkertijd drie verfijningen aan. Groepscohesie is volgens hem geen noodzakelijke voorwaarde voor Groepsdenken. Daarnaast kan 'anticiperende gehoorzaamheid' van de leden aan de leider van de groep een belangrijke factor zijn. Ook wijst hij op de onderschatte betekenis van 'deïndividuatie', een toestand waarbij de leden zich niet langer ten volle bewust zijn van hun eigen individualiteit. Een hoge mate van groepscohesie draagt bij aan 'deïndividuatie'. Verder benadrukt 't Hart dat beleidsbeslissingen op hoog niveau niet in een vacuüm genomen worden, maar in een organisatorische en interorganisatorische omgeving. Besluitvorming is doorgaans gefragmenteerd. Er zijn vaak vele kleine groepen, verspreid over de gehele overheid, bij betrokken.

Ten slotte relativeert 't Hart de toepasbaarheid van het concept. Het komt volgens hem zelden voor dat een kleine groep de sleutelrol vervult in de besluitvorming. In zijn slothoofdstuk komt hij dan ook tot de conclusie dat: "The analysis of the present study suggests that groupthink is a significant, but limited threat to the quality of policymaking. It is significant in the sense that if policy decision groups working on major, non-routine, controversial policy issues do fall prey to groupthink tendencies, there is a great risk that they will go for decisions that are ill-considered and reckless. This comes out very clear from the revised model. However, it has also become clear that the threat posed by groupthink is limited, in the sense that the set of precondi-

tions of groupthink as depicted in the model makes that only a modest number of policy decisions actually meet the description."[132]

Het eerder vermelde *Groepsdenken in het Openbaar Bestuur* bevat naast empirische studies een reeks theoretische beschouwingen. Daarin betoogt 't Hart onder andere dat er ten minste twee varianten onderscheiden dienen te worden: 'Groepsdenken' als collectieve probleemvermijding door besluitvormers onder stress (concept van Janis) en 'Groepsdenken' als collectief overoptimisme bij besluitvorming over onderwerpen of projecten die als een 'grote kans' worden gedefinieerd. Voorbeelden hiervan zijn de Varkensbaai-invasie en het nieuwe stadhuis-bibliotheekcomplex in Den Haag, eind jaren '80.[133]

Samenvatting en operationele vragen

Dit hoofdstuk behandelde de analyse van de besluitvorming in de buitenlandse politiek aan de hand van vier modellen. Deze bieden elk hun eigen perspectief op de werkelijkheid. De benadering is gebaseerd op door mij aangepaste en nader ingevulde besluitvormingsmodellen van Graham Allison en Zelikow. Bovendien heb ik een nieuw model toegevoegd: De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties. De hoofdvragen voor het casusonderzoek komen voort uit de subthema's in de modellen. De vragen zijn zo geformuleerd dat ze behulpzaam zijn bij het vaststellen van verbanden en vinden van verklaren.

Model A: het Rationele Actor Model gaat uit van een staat als monolithische actor, die rationeel handelt. Regeringen streven duidelijk omschreven en onderling consistente doeleinden na. De besluitvormers identificeren een probleem en vervolgens worden opties en hun mogelijke gevolgen in kaart gebracht. Ten slotte wordt die optie gekozen die het gestelde doel het beste dient. Het betreft hier de meest gebruikelijke vorm van analyse van buitenlandse politiek. Studies van schrijvers van de zogenoemde 'Realistische School' behoren tot de klassieken op het vakgebied. Onderzoekers moeten zich verplaatsen in de positie van de staatsman. Zij dienen gedetailleerd bewijsmateriaal te verzamelen over het beleid van de regering. De gegevens moeten zo geordend worden dat een plausibel beeld ontstaat waarom voor een bepaalde optie is gekozen.

Deze benadering kent echter ook duidelijke beperkingen. Besluitvormers hebben hun menselijke tekortkomingen en opereren niet altijd rationeel. Besluiten worden doorgaans niet geïsoleerd genomen, maar zijn vaak onderdeel van een keten van beslissingen. Bovendien zijn de gezagsbeklederslang niet altijd uit op het optimale, maar op het meest bevredigende alternatief. Ondanks de gesignaleerde gebreken kan het model evenwel waardevolle verklaringen bieden. Toepassing hiervan kan in elk geval bijdragen aan het inzicht in welke mate is afgeweken van louter rationele besluitvorming. De vraag in het onderzoek zal zijn in hoeverre de Nederlandse besluitvorming over de EPU voldoet aan de criteria van het Rationele Model en of hierin afdoende

verklaringen zijn te vinden voor Zwarte Maandag. Wat dit rationele perspectief over het hoofd ziet, wordt natuurlijk pas echt duidelijk als we ook door de andere drie 'lenzen' hebben gekeken.

Model B: de Organisatiestructuur, -cultuur en communicatie tracht bovenal de verklaring voor besluiten te vinden in de aard van de organisatie. Het uitgangspunt hierbij is dat de wijze waarop de besluitvorming is georganiseerd, van wezenlijke invloed kan zijn op de uitkomst van de beslissingen. De onderzoeker gaat na in hoeverre de besluiten het gevolg zijn van een herkenning van een situatie waarvoor bepaalde regels of standaardoplossingen gelden: hoe handelen we altijd in zo'n situatie? Routines en standaardprocedures zijn in complexe organisaties onvermijdelijk. Dat geldt dus ook voor overheidsbureaucratieën, die bovendien te maken hebben met maatschappelijke en politiek-democratische eisen. De noodzaak van legitimatie vereist dat het besluitvormingsproces gereglementeerd en correct verloopt. Grote organisaties zijn doorgaans weinig flexibel en veranderen slechts langzaam.

De belangrijkste Model B-vraag in de casus zal zijn in hoeverre de organisatie disfunctioneel was en mede een verklaring biedt voor Zwarte Maandag. Ook zal onderzocht worden of de omvang van de organisatie van invloed was op de beleidskeuzen. Verder zal ik het belang van de taakverdeling nagaan voor het verloop van het proces.

De wijze waarop functies worden vervuld staat deels los van de persoon en vloeit voort uit onveranderlijke, 'ingebouwde' rolopvattingen. Organisaties kennen gemeenschappelijke gedragsnormen of een bedrijfscultuur. In de studie zal ik onderzoeken wat de invloed was van politieke tradities en kenmerken van organisatiecultuur bij het ministerie van BZ op de aard van de besluitvorming. Ook is van belang te weten of er verschillende tradities of culturen naast elkaar bestonden, en zo ja, wat de gevolgen daarvan waren. Antwoorden op deze vragen kunnen mogelijkerwijs ook weer verklaringen bieden voor het 'debacle'.

Van bijzondere betekenis is hoe de communicatiestromen zijn geregeld. Intern gaat het om de selectie en filtering van informatie voordat deze de hoogste besluitvormers heeft bereikt. Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de wijze van de informatieverwerving uit andere landen van bijzondere betekenis, waarbij, naast de media, ook de ambassades een belangrijke rol vervullen. Ook de wijze waarop de informatie wordt verwerkt kan van grote betekenis blijken. In de studie zal de aandacht eerst uitgaan naar de wijze waarop het proces van consultaties en rapportages 'standaard' is geregeld. In hoeverre waren de gevolgde procedures disfunctioneel en liggen ze (daarom) mede ten grondslag aan mispercepties en verkeerde beslissingen? Was er sprake van een 'sluiswachter' en had deze sleutelfiguur misschien ook nog andere rollen, waardoor het rapportageproces kon worden gestuurd? Gegeven de wijze waarop de communicatie is georganiseerd, zal ik onderzoeken of er sprake was van manipulatie van de informatiestromen. Ook zal ik, zo nodig,

nagaan in hoeverre er mogelijk onjuiste of onvolledige informatie niet aan de ontvanger, maar aan de verzender is te wijten.

Deze vragen over de verwerking van informatie gaan derhalve verder dan uitsluitend de procedures (Allison en Zelikow) en bevatten ook een 'persoonlijke' en 'politieke' dimensie (manipulatie). Hiervan afzien zou kunnen betekenen dat relevante verklaringen buiten beeld blijven. De dimensie van politieke sturing, voor zover daarvan sprake blijkt, zou eventueel in model C passen, zij het dat dit onderdeel niet zozeer interactie betreft in de vorm van onderhandelen of politiek touwtrekken. Het opsplitsen in de weergave van het onderzoek van de 'consultaties en rapportages' over verschillende modellen zou bovendien tot te veel versnippering leiden, met alle gevolgen van dien voor de leesbaarheid van de studie. Derhalve is daar niet voor gekozen.

De in dit raamwerk te belichten aspecten als procedures, taakverdeling, tradities, organisatiecultuur, informatieverwerving en -verwerking zijn in de casus voornamelijk relevant met betrekking tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Alleen de (organisatie van) de interdepartementale coördinatie overstijgt de taken van één departement. Derhalve zal in hoofdstuk IV het functioneren van BZ centraal staan.

Model C analyseert *het Bureaucratisch Politieke Proces.* De besluitvormers in een democratie opereren niet alleen, maar in voortdurende *interactie* met anderen. Dat kan de kwaliteit van besluitvorming verhogen, maar ook bemoeilijken. Verschillen van mening zijn immers onvermijdelijk. Vanuit uiteenlopende posities trachten betrokkenen invloed uit te oefenen of hun zin te krijgen in een proces van overleg en onderhandeling. In overheidsbureaucratieën wordt iemands standpunt doorgaans sterk beïnvloed door zijn positie ('waar je staat, hangt af van waar je zit'). De werkelijke macht of invloed is lang niet altijd af te leiden uit de formele positie. Politieke gezagsdragers kunnen beleidsdoelen of prioriteiten aangeven, maar hun greep op het beleidsproces is beperkt en laat veel ruimte voor ambtelijke initiatieven en sturing. In de verkokerde overheidsbureaucratieën bestaat het gevaar dat ambtenaren belangenconcurrentie met elkaar aangaan en verwikkeld raken in een permanent onderhandelingsproces: bureaupolitiek.

Ligt in Model B de nadruk op de doorwerking van de procedures, regels en normen in de besluitvorming, hier gaat het bovenal om *actie en reactie, overleg, onderhandelen, kortom 'touwtrekken*', en wel binnen de *gehele centrale overheid*. In de casus zal worden geanalyseerd hoe het coördinatieproces, gegeven de eerder aangegeven procedures, in de praktijk heeft gefunctioneerd in relatie tot de Nederlandse rol als lidstaat en als Voorzitter in het EPU-proces. In hoeverre was dit interdepartementale touwtrekken disfunctioneel? Werd de 'Wet van Miles in de praktijk gebracht? Voldeed het proces aan de criteria voor bureaupolitiek? Liggen hier ook verklaringen voor Zwarte Maandag? Hoe was in de praktijk de interactie tussen bewindslieden en ambtenaren? In hoeverre liggen er ook verklaringen voor Zwarte Maandag in het optreden van bewindslieden van de diverse departementen?

De parlementaire zeggenschap, ten slotte, hangt af van het staatsrechtelijk systeem en de politieke cultuur. In het algemeen heeft de uitvoerende macht relatief veel manoeuvreerruimte bij het voeren van buitenlandse politiek. Wel hebben verdragen parlementaire instemming nodig. Controle van beleid vindt grotendeels achteraf plaats, maar internationale onderhandelingen kunnen tevoren ook in het parlement worden besproken.

De hoofdvraag in dit verband zal zijn in welk opzicht de parlementaire standpuntbepaling van invloed is geweest op de Nederlandse besluitvorming ten aanzien van de EPU. Ligt in de parlementaire betrokkenheid mede een verklaring voor Zwarte Maandag?

Model D betreft *de topbesluitvormers en hun onderlinge relaties.* Het zijn individuele personen die de beslissingen voorbereiden, afwegingen maken, standpunten innemen en voor de uitvoering zorgdragen. Het maakt uit wie dat doen: de ene besluitvormer is de andere niet. Elk individu heeft zijn/haar specifieke eigenschappen, ervaringen, emoties en voorkeuren. Besluitvormers handelen vanuit hun eigen wereldbeeld of referentiekader. Zij gaan bovendien af op hun subjectieve perceptie van de situatie. Sommigen staan open voor alle soorten boodschappen. Anderen kunnen slecht omgaan met onwelgevallige informatie: deze wordt niet op de juiste waarde beoordeeld, maar genegeerd, onjuist geïnterpreteerd of zo verdraaid dat ze in het gewenste beeld past. Mispercepties kunnen ook ontstaan doordat besluitvormers verkeerde vergelijkingen maken met het verleden, toegeven aan 'wishful thinking', afgeleid zijn door andere besognes of lijden onder stress. De ervaring leert dat onjuiste percepties een fatale invloed kunnen hebben op de besluitvorming.

Van bijzondere betekenis zijn de persoonlijke onderlinge relaties tussen de voornaamste besluitvormers. Zoals besproken, kan de aard van deze betrekkingen de kwaliteit van de besluitvorming beïnvloeden. Besluiten op het gebied van de buitenlandse politiek worden dikwijls in kleine groepen genomen. Deze kennen hun eigen dynamiek en lopen het gevaar te vervallen in 'Groepsdenken', waarbij de illusie van eensgezindheid het wint van objectieve informatievergaring en kritische oordeelsvorming. Veel besluitvormers hebben de neiging verkeerde beslissingen achteraf te rechtvaardigen door hun toevlucht te nemen tot allerlei verdedigingsmechanismen.

Het spreekt bijna vanzelf dat bij de toepassing van de beschreven modellen persoonlijke eigenschappen of onderlinge relaties tussen besluitvormers niet geheel buiten beschouwing kunnen blijven. Besluitvorming blijft, van welke kant zij ook wordt bekeken, per slot van rekening mensenwerk. Uit dit hoofdstuk is echter gebleken dat het plaatsen van de persoonlijke dimensie van de besluitvorming in een afzonderlijk analytisch perspectief belangrijke aanvullende verklaringen kan opleveren. Gingen de modellen B en C vooral om de *voorbereidende omgevingsfactoren* (organisatie, cultuur, consultaties) en *invloeden* (departementen, parlement) op de te nemen beslissingen, Model D

concentreert zich op de *hoofdpersonen en hun onderlinge relaties* en de *uiteindelijke besluitvorming* op de beslissende momenten.

In de studie zal ik nader onderzoeken in hoeverre er sprake was van een reeks van (sociaal-)psychologische factoren, zoals cognitieve dissonantie, bolstering, mispercepties, manipulatie ('definitie van de situatie), zondebokmechanisme, (misplaatste) analogieën, 'groepsdenken'. In hoeverre kunnen deze factoren alsook persoonlijke relaties als verklaring dienen voor het debacle van Zwarte Maandag? Hoofdstuk IV richt zich, zoals aangegeven, voornamelijk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gezien diens bijzondere verantwoordelijkheid voor het proces gaat de aandacht in hoofdstuk VI uit naar de minister-president en zijn betrekkingen met de andere topbesluitvormers.

Noten

1 H.G. Geveke, 'Intenties, procedures en bureaupolitiek; Essence of decision van Graham Allison', in: P. 't Hart & J. De Vries (red.), *Klassieke studies in de bestuurskunde, nr. 11* (jrg. 5, nr. 7, 1996). Geveke inventariseert hier de reacties op en invloed van Allisons werk.

2 Zie o.a.: J. Bendor & T.H. Hammond, 'Rethinking Allison's models', in: *American Political Science Review* 86, no 2, June 1992, p. 301-322; O. Holsti, 'Review of Essence of Decision', in: *Western Political Quarterly* 25, 1972, p. 136-140; S.D. Krasner, 'Are bureaucracies important? (Or Allison's wonderland)', in: *Foreign Policy* 7, 1972, p.159-179; R. Lieshout & J. de Vree, 'How Organizations Decide', in: *Acta Politica* 20, 1985, p.129-153; J. Rosati, 'Developing a systematic decision making framework: Bureaucratic politics in perspective', in *World Politics* 33, 1981, p. 234-252; M. Steiner, 'The elusive essence of decision', in *International Studies Quarterly* 21, 1977, p. 389-422; en E. Yaranella, 'Reconstructed logic and logic in use in decision making analysis', in: *Polity* 8, 1975, p. 156-172.

3 Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman, 2nd. ed., 1999, p. 11, 12; en Carl G. Hempel, *Aspects of Scientific Explanation*, New York: Free Press, 1965, p. 337.

4 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*.

5 Geveke, *a.w. noot 1*.

6 *Ibid*.

7 Dan Caldwell, 'Bureaucratic Foreign Policy-Making', in: *American Behavioral Scientist* 21, 1977, p. 87-110; Lieshout & De Vree, *a.w. noot 2*; Bendor & Hammond, *a.w. noot 2*.

8 Yaranella, *a.w. noot 2*.

9 Holsti, a.w. noot 2; David A. Welch, 'The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms – Retrospect and Prospect', in: *International Security* 17, najaar 1992, p. 112-146.

10 Allison & Zelikow, *a.w. noot* 3, p. 23, 24.

11 Allison, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown & Co., 1971, p. 5; en Allison and Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 5.

12 Geveke, *a.w. noot 1*; zie ook: Holsti, *a.w. noot 2*; en Bendor & Hammond, *a.w. noot 2*.

13 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 5.

14 Ibid., p. 387.

15 Allison, *a.w. noot 11*, p. 275.

16 Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York: Simon and Schuster, 1999, p. 139.

17 De aanname in de editie van 1971 dat het rationele model impliciet door veel analisten wordt gebruikt en daarom 'het klassieke model' genoemd kan worden, heeft veel kritiek gekregen van vakgenoten. Volgens Allison en Zelikow is dit later 'conventional wisdom' geworden en wordt de toepassing hiervan door de meer zelfbewuste theoretici nu expliciet vermeld. Zie: Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 15-16, 55.
18 Michael Joseph Smith, *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge/London: Louisiana State University Press, p. 14 resp. p. 3.
19 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace,* New York: Alfred A. Knopf, 4th ed., 1967, p. 10.
20 *Ibid.*, p. 5.
21 *Paix et Guerre entre les nations,* Paris: Calmann-Levy, 1962, uitgave 2004, p. 573.
22 *Ibid.*, p. 581. Zie ook: Paul van Velthoven, *Raymond Aron, Het verantwoorde engagement, Filosofie en politiek bij Raymond Aron*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2005, p. 185-213.
23 George F. Kennan, *At a Century's Ending; Reflections, 1982-1995*, New York: W.W. Norton and Company, 1966, p. 270.
24 Henry Kissinger, *Diplomacy*, London: Simon and Schuster Ltd., 1994, p. 63. Vgl. Morgenthau, *a.w. noot 19*, p. 7: "Political realism [...] requires indeed a sharp distinction between the desirable and the possible – between what is desirable everywhere and at all times and what is possible under the concrete circumstances of time and place." Vgl. ook Kennan, die als belangrijk richtsnoer voor beleid noemt "the duty of bringing one's commitments and undertakings into a reasonable relationship with one's real possibilities for acting upon the international environment". Kennan, *a.w. noot 23*, p. 279.
25 Zie o.a. Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960; en van dezelfde schrijver, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966, en Raymond Aron, *The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy*, Garden City, NY: Doubleday and Comp., 1965.
26 Smith, *a.w. noot 18*, p. 3.
27 Theodore Sorensen, *Decision-making in the White House*, New York: Columbia University Press, 1963.
28 Sidney Verba, 'Assumptions of rationality and non-rationality in models of the international system', in: Klaus Knorr & Sydny Verba (red.), *The International System, Theoretical Essays*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961, p. 93-117.
29 Zie paragraaf 'Model C, Individuele Besluitvormer', p. 25-26.
30 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 17.
31 Charles E. Lindblom, 'The Science of Muddling Through', in: *Public Administration Review* 19, Spring 1959, p. 79-88. Daarnaast ook: Charles E. Lindblom, The Policy Making Process, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968.
32 Herbert Simon, 'Human Nature and Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science', in: *American Political Science Review* 79, 1985, p. 293-304.
33 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 20.
34 Herbert Simon, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge: MIT Press, 1982.
35 Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1981; en *ibid.*, 'The War Trap Revisited', in: *American Political Science Review* 79, 1985, p. 157-176.
36 Jack S. Levy, 'Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems', in: *Political Psychology* 13, No.2, 1992, p. 283-310; zie ook Robert Jervis, 'Political implications of loss aversion', in: *Political Psychology* 13, 1992, p. 187-204.
37 Verba, *a.w. noot 28*.
38 Robert Merton, 'The role of the intellectual in Bureaucracy', in: *Social Structure and Social Theory, Glencoe*, IL, 1957, p 207-224.
39 Dwight D. Eisenhower, *The White House Years, Vol I: Mandate for change, 1953-1956*, Garden City, NY: Doubleday, 1963, p. 114.

40 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 145.
41 Vijfendertig jaar na de publicatie van *Organisations* concludeerden March en Simon dat één van de weinige zaken die ze nu anders zouden behandelen, was dat "we would place relatively less emphasis on analytically rational, as opposed to rule-action". Zie: James G. March & Herbert A. Simon, *Organisations*, 2d ed., Cambridge: Blackwell Publishers, 1993, p. 8; zie ook: Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 186.
42 Zie: Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: P.J. DiMaggio & W.W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1983; en Jeffrey Pfeffer, *Organizations and Organization Theory*, Marchfield, MA: Pitman Press, 1982; ook: Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 149, 187.
43 Zie o.a. Carl Joachim Friedrich, *Man and his Government, An Emperical Study of Politics*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963 (Chapter 26, 'Taking Measures and Carrying On: Bureaucracy', p. 464-483).
44 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 152.
45 *Ibid.*, p.15.
46 U. Rosenthal, 'De Departementen', in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf & J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1989, p. 251-252.
47 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 147-153, 176-182.
48 H. Kassim, B.G. Peters & V. Wright, *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: Oxford University Press, 2000; en Mendeltje van Keulen, 'What Happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level', in: Paul W. Meerts & Franz Cede (red.), *Negotiating the European Union*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 36-50. In deze paragraaf is o.m. gebruik gemaakt van gegevens en inzichten uit deze publicaties.
49 Zie ook: K. Hanf & B. Soetendorp, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, Harlow: Longman, 1998.
50 Zie o.a.: P. Evans, H.K. Jacobsen & R.D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley: University of California Press, 1993.
51 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 153. Zie ook: Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, 'Introduction', in: Powell & DiMaggio (red.), *a.w. noot 42*.
52 Andrew M. Scott, 'The Department of State: Formal Organization And Informal Culture', in: *International Studies Quarterly* 13, maart 1969.
53 Walter Russell Mead, *Special Providence, 'American Foreign Policy and How it Changed the World'*, New York: Alfred A. Knopf, 2001, p. 27-28.
54 *Ibid.*, p. 139.
55 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979, p. 42-54.
56 J.L. Heldring, 'Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: *Nederlandse buitenlandse politiek, heden en verleden,* Baarn: In den Toren, 1978.
57 J.C. Boogman, 'Achtergronden, Tendenties en Tradities van het Buitenlands Beleid van Nederland (eind zestiende eeuw-1940)', in: Heldring, *a.w. noot 56*, p. 9-28.
58 Sam Rozemond, 'Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland', in: F. Becker, W. van Hennekeler, B. Tromp & M. Van Zuylen (red.), *Nederland in de wereld, Het zestiende jaarboek van het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1995. p. 158-174.
59 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 160.
60 Anthony Downs, *Inside Bureaucracy,* Boston: Little, Brown and Company, 1967. Downs baseert zich op zijn beurt vooral op William M. Jones, *On Decisionmaking in Large Organisations*, Santa Monica: The Rand Corporation, maart 1964.
61 Zie voor dit aspect in het bijzonder: Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control,* New York: The Free Press, 1966, p. 182-199.
62 Zeev Maoz, 'Framing the National Interest; the Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings', in: *World Politics* 43, oktober 1990, p. 77-110, i.h.b. p. 83.

63 Generaal Bradley, voorzitter van de Chefs van Staven, schreef later: "If the defense of South Korea was risking an all-out war the choice was not ours for the communists had thrown down the gauntlet." VN-ambassadeur Philip Jessup was van oordeel: "The invasion had to be met even if it meant the beginning of World War III." Zie: Glenn D. Paige, *The Korean Decision*, New York: Free Press, 1968, p. 173.

64 Metselaar en Verbeek concluderen uit een case studie over de rol van Luns in het Nieuw-Guineabeleid van Nederland dat "de informatiestijl en psyche van één individuele beslisser lange tijd bepalend waren voor het beleid van een collectief (de regering-De Quay)". Zie: Max Metselaar & Bertjan Verbeek, 'De cognitieve dimensie van besluitvorming: minister Luns en het Nieuw-Guinea conflict', in: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming,* Den Haag: Vuga Uitgeverij, 1995, p 249, 257, 258; zie ook J.L.R. Huydekoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea: Het einde van een koloniaal beleid*, Den Haag: SDU, 1990; en B. Koster, *Een Verloren Land: de regering-Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie 1961-1962*, Baarn: Anthos, 1991.

65 Maoz, *a.w. noot 62*, p. 105, 106.

66 Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1974, p. 105.

67 Zo kunnen volgens Bahlman complexe besluitvormingsprocessen (CBP's) niet geëvalueerd worden aan de hand van eenvoudige modellen van besluitvormingsprocessen, en wel omdat CBP's niet voldoen aan de reeks: probleemdefiniëring, het zoeken naar alternatieven en het nemen van beslissingen aan de hand van rationele criteria. Uit empirisch onderzoek blijkt volgens Bahlman dat deze veelal leiden tot toevallige beslissingen en vaak niet tot optimale oplossingen. CBP's zijn altijd weer nieuw. Zie: P. Nijkamp, W. Begeer & J. Berting (red.), *Denken over complexe besluitvorming, een panorama*, Den Haag: SDU uitgevers, 1996, in het bijzonder J.P. Bahlman, 'De ondraaglijke lichtheid van complexe besluitvormingsmodellen', p. 87-91; zie ook: Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed., Berkeley: University of California Press, 1984, hoofdstuk 5; en Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 287-294.

68 Krasner, *a.w. noot 2*, p. 159-179. De stelling is overigens betwistbaar met betrekking tot de Cuba-crisis. Het waren de militairen die al onmiddellijk pleitten voor een luchtaanval en politici die een diplomatieke optie op tafel hielden.

69 Welch, *a.w. noot 9*; zie ook: Glenn H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision making, and System Structure in International Crises*, Princeton, NY: Princeton University Press, 1977. Snyder stelt onder meer dat "the proposition that attitudes are 'determined' by bureaucratic role does not survive our analysis" (p. 408).

70 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 307.

71 Welch, *a.w. noot 9*, p. 132.

72 Zie: I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972; en Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The effective Use of Information and Advice*, Boulder, CO: Westview Press, 1980.

73 Voor niet verzonnen frappante voorbeelden zie: Richard Crossman, *The Crossman Diaries*, 1965-1970, London: Methuen, 1979.

74 Ted Morgan, FDR: *A Biography*, New York: Simon & Schuster, 1985, p. 411.

75 Rosenthal, *a.w. noot 46*, p.252-254.

76 Ed van Thijn, *Politiek en Bureaucratie; Baas boven baas*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Van Gennip, 1997.

77 *Steekhoudend Ministerschap*, rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, Den Haag: SDU, 1993, p. 36.

78 Jo Ritzen, *De Minister; een handboek*, Amsterdam: Bert Bakker, 1998, p. 76-77; zie ook: U. Rosenthal, P. Geveke & P. 't Hart, 'Besluiten in een comparatief overheidsbeleid', in: *Acta Politica* 29, 1994, p. 312.

79 Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, Studies in International Affairs number 17, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1972; en George F. Kennan, *Memoirs 1925-1950*, Boston: Little Brown and Co., 1967, p. 354-367.

80 Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 262.
81 Omschrijvingen ontleend aan Rosenthal, Geveke & 't Hart, *a.w. noot 78*, p. 309-311. Zie ook: H.A. Frissen, *De versplinterde staat; Over informatisering, bureaucratie, en technocratie voorbij politiek*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991; U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1988.
82 Kissinger, *a.w. noot 16*, p. 136.
83 H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1984.
84 Van Thijn, *a.w. noot 76*, p. 28 en 29.
85 Tjeenk Willink, *a.w. noot 83*, p. 12, 13.
86 Rosati, *a.w. noot 2*, p. 234-252.
87 Zie A.B. Ringeling & J.F.M. Koppejan, 'De besluitvorming rond het nieuwe paspoort', TK 1987, 1988, 20559, no 11.
88 Mendeltje van Keulen, 'What happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level', in: Meerts & Cede (red.), *a.w. noot 48*, p. 35-50.
89 Allison & Zelikow, a.w. noot 3, p. 259, citaat uit: Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press, 1990.
90 James M. Lindsay & Randall B. Ripley, 'How Congress Influences Foreign and Defence Policy on Capitol Hill', in: Ripley & Lindsay (red.), *Congress Resurgent: Foreign and Defence Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, p. 18, 35; zie ook: Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 289, 318.
91 Zo betrok minister van Buitenlandse Zaken Marshall fractieleiders uit de senaat bij zijn besprekingen met de Sovjetunie. Ook Carter nam Congresleden als adviseurs op in zijn delegatie die met de Sovjetunie over strategische wapenbeheersing onderhandelde. Reagan zag hier niets in, maar moest lijdelijk toezien hoe een formele 'Senate Arms Control Observer Group' een belangrijke rol ging spelen bij onderhandelingen over een verdrag. Zie: Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 278.
92 "The net effect of those efforts has been to create a significant greater level of expertise in the Congress, both among the members themselves, some of whom have developed substantial reputations in particular substantive area's, and among greatly enlarged committee and personal staffs." Berrnard C. Cohen, *Democracies and Foreign Policy, Public Participation in the United States and the Netherlands,* Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1995, p. 119-121.
93 W.K.B. Hofstee, 'Psychologische factoren bij besluitvormingsprocessen', in: Nijkamp e.a. (red.), *a.w. noot 67*, p. 49-53. Hofstee heeft onderzoek gedaan naar de psychologische dimensie van besluitvormingsprocessen. Als belangrijkste contrasterende elementen van persoonlijkheid noemt hij: mildheid versus agressiviteit, zorgvuldigheid versus onzorgvuldigheid, extraversie versus introversie, flegma of onverstoorbaarheid versus emotionele labiliteit. In de politieke context hebben we volgens Hofstee vooral te maken met agressiviteit en angstigheid. Uit onze verdere behandeling mag blijken dat het hier om een al te ruwe schets gaat.
94 Zie o.a. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976; Joseph De Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Columbus, Ohio: Merill, 1968; Ross Stagner, *Psychological Aspects of International Conflict*, Belmont, Cal.: Brooks/Cole Pub. Co., 1967; James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in The White House*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992; Arjan van den Assem, *Strategische denkers en het einde van de Koude Oorlog*, proefschrift, Rijksuniversiteit Leiden, 1998, i.h.b. hoofdstuk 2.
95 Zie bijv.: Dan Caldwell (red.), *Henry Kissinger: His Personality and Policies*, Durnham, NC: Duke University Press, 1983; Ted Morgan, FDR, *A Biography*, London: Grafton Books, 1985; David McCullough, Truman, New York, Simon and Schuster, 1992;

Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson, Volume 1, The Path to Power,* New York: Vintage Books, 1990.

96 Jervis, *a.w. noot 94*, p. 5. Zie ook: A. van Staden, 'Thuiswerkers en afgezanten. Het ministerie van buitenlandse zaken en de diplomatieke posten', in: Jan Melissen (red.), *Diplomatie, Raderwerk van de internationale politiek,* Assen: Van Gorcum, 1999, p. 23-26.

97 Ole Holsti, 'The Belief system and Images: A Case Study', in: *Journal of Conflict Resolution* 6, 1962, p. 244-252.

98 A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot; Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: In den Toorn, 1974, p. 22-23.

99 Citaat vermeld in: Roger Parkinson, *Peace in Our Time*, London: Rupert Hart-Davis, 1971, p. 91-92.

100 Jervis, *a.w. noot 94*, p. 176, 307, 308.

101 Dr. L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 2, *Neutraal*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1969 (hoofdstuk 14, 'Codewoord Dantzig', p. 438-506).

102 Margaret G. Hermann, 'Assessing personality at a distance: a profile of Ronald Reagan', *Mershon Center Quarterly Report* 7, 1983, p. 1-8.

103 Jervis, *a.w. noot 94*, p. 68.

104 William Dole, *Inside The Oval Office, The White House Tapes from FDR to Clinton*, New York: Kodansha International, 1999 (chapter 4; 'John Kennedy, The Rational Executive', p. 93-137).

105 Jervis, *a.w. noot 94*, p. 332-338; zie ook: Fred Iklé, *How Nations Negotiate*, New York: Harper and Row, 1964, p. 143-150.

106 Jervis, *a.w. noot 94*, p. 324.

107 *Ibid.*, p. 203-215.

108 *Harry Truman, Memoirs*, vol. 2: Years of Trial and Hope, Garden City, NY: Doubleday, 1956.

109 Ernest R. May, *Lessons of the Past, The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 1973, p. 19.

110 Irving Janis & Leon Mann, *Decision Making; A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York: Free Press, 1977, p. 120-129.

111 Harold MacMillan, *Riding the Storm*, London: Macmillan and Co, 1971, p. 157.

112 Jervis, *a.w. noot 94,* p. 386.

113 Zie: Ralph K. White, *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars*, New York: Doubleday/Anchor, 1970.

114 Janis & Mann, *a.w. noot 110*, p. 91-93.

115 *Ibid.*, p. 125-128.

116 Metselaar & Verbeek, *a.w. noot 64*, p. 253, 256; en Michel van der Plas, *Luns: "Ik herinner mij". Vrijmoedige herinneringen van mr. J.M.A. Luns, zoals verteld aan Michel van der Plas*, Leiden: A.W. Sijthof, 1971, p. 102, 113.

117 Relus ter Beek, *Manoeuvreren, Herinneringen aan Plein 4*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1996, p. 195-197; en H.A. Couzy, *Mijn jaren als bevelhebber*, Amsterdam/Antwerpen: L.J. Veen, 1996, p. 138-144.

118 Zie: Peter Suedfeld & Michael D. Wallace, 'Leadership Performance in Crisis: The Longevity-Complexity Link', in: *International Studies Quarterly* 32 (4), december 1988, p. 439-451.

119 Richard Nixon, *Six Crises*, New York: Doubleday, 1962, geciteerd door Janis & Mann, a.w. noot 110, p. 46-47.

120 Theodore Sorensen, *Kennedy*, London: Hodder and Stoughton, 1965, p. 680, 701.

121 F.L. Loewenheim, H.D. Langley & M. Jonas (red.), *Roosevelt and Churchill, Their Secret Wartime – Correspondence*, London: Barrie and Jenkins, 1975, p. 4-5.

122 W.H. Weenink, *Bankier van de wereld. Bouwer van Europa. Johan Willem Beyen, 1897-1976*, Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005, p. 300-302. Van

der Beugel wachtte bij de kamerbewaarder om bij Beyen te worden toegelaten. Het was volgens hem "verschrikkelijk". (Weenink, noot 107).

123 Kenneth A. Shepsle & Mark S. Bonchet, *Analyzing Politics; Rationality, Behaviour, and Institutions*, New York: W.W. Norton, 1997, p. 71; zie ook Allison & Zelikow, *a.w. noot 3*, p. 271.

124 Irving Janis, *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. (A revised and enlarged edition of Victims of Groupthink, 1972), Boston: Houghton Mifflin, 1982. Irving Janis, *Crucial decisions: Leadership in policymaking and Crisis Management*, New York: Free Press, 1989. Zie ook o.a. Janis & Mann, a.w. noot 110; Yaacov Y. Vertzberger, *The World in Their Minds, Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1990. Zie ook: o.a. P. 't Hart, P. de Jong & A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het Openbaar Bestuur, Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991; Paul 't Hart, *Groupthink in Government; A study of small groups and policy failure*, Amsterdam/Lisse: Zwets and Zeitlinger, 1990; P. 't Hart, 'Groepsdenken in cruciale beslissingen: collectieve vermijding en overoptimisme', in: *Psychologie en Maatschappij* 14 (3), 1990, p. 226-241; P. 't Hart & M.A.P. Bovens, 'Fiasco's in de jaren negentig: Aanzet tot een kwetsbaarheidsanalyse', in: *Beleid en Maatschappij* 18 (1), p. 41-51.

125 Janis (1982), *a.w. noot 124*, p.174-177, 256-259; zie ook 't Hart, De Jong & Korsten (red.), *a.w. noot 124*, p. 27-28.

126 Janis (1982), *a.w. noot 124*, p. 175.

127 P.E. Tetlock, 'Identifying victims of groupthink from public statements of decision-makers', in: *Journal of Personality and Social Psychology* 37, 1979, p. 1314-1324. Ook Herek, Janis en Huth deden onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit en effectiviteit van Amerikaanse beslissingen in internationale crises en de wijze waarop deze tot stand waren gekomen. Zij concludeerden dat er een opmerkelijk verband bestaat tussen de kwaliteit van de beslissingen en de wijze waarop deze worden genomen.
G.M. Herek, I.L. Janis & P. Huth, 'Decision-making during international crises: Is quality of process related to outcome?', in: *Journal of Conflict Resolution* 31, 1987, p. 203-226.

128 Janis (1982), *a.w. noot 124*, p. 182; en Cyrus Vance, *Hard Choices, Critical years in American foreign policy*, New York: Simon and Schuster, 1983, p. 388-413.

129 Janis (1982), *a.w. noot 124*, p. 42; zie ook: 't Hart, De Jong & Korsten (red.), *a.w. noot 124*, p. 27.

130 Sorensen, *a.w. noot 27*, p. 309.

131 *Ibid.*, p. 679.

132 't Hart (1990), *a.w. noot 124*, p. 115-126, 136, 281.

133 't Hart, De Jong & Korsten (red.), *a.w. noot 124*, p. 82-93.

II
De voorgeschiedenis

Introductie

De Europese integratie voltrekt zich met horten en stoten. Vooruitgang en stagnatie wisselen elkaar af. Van dag tot dag trekken vooral de obstakels en conflicten onze aandacht. In het perspectief van de afgelopen halve eeuw is er echter uitzonderlijk veel tot stand gebracht. Het proces wordt voortgestuwd door zowel interne impulsen als door invloeden van buitenaf. Zo heeft de integratie een eigen dynamiek gekregen: het ene besluit roept dikwijls het andere op. De verwezenlijking van de interne markt heeft geleid tot een groeiende behoefte aan gemeenschappelijk beleid op veel aanpalende terreinen, van milieu tot consumentenbescherming, van externe handel tot monetaire zaken, van misdaadbestrijding tot computertechnologie. Tegelijkertijd bevorderden de mondiale economische concurrentie en internationale politieke omstandigheden de Europese krachtenbundeling. De Europese Gemeenschap (EG) dreigde eind jaren tachtig de economische concurrentieslag met de Verenigde Staten en Japan te verliezen. In diezelfde tijd stortte het communisme ineen en voltrokken zich diepgaande wijzigingen op het Europese continent, met verregaande gevolgen. De Oost-West-tegenstelling behoorde tot het verleden. Daarmee verdween een eens zo belangrijke stimulans tot Europese samenwerking. West- en Oost-Duitsland herenigden zich. Er ontstonden nieuwe kansen, maar ook nieuwe onzekerheden en dreigingen waaraan Europa het hoofd moest bieden. Heroriëntatie was geboden.

Het Verdrag van Maastricht kan beschouwd worden als de neerslag van de reactie van de lidstaten op de ingrijpende gebeurtenissen binnen en buiten de Europese Gemeenschap in de jaren daarvoor.[1] Om de 'Maastricht-onderhandelingen' te doorgronden, moeten we derhalve terug naar deze periode. Tegelijkertijd moet de overeenkomst echter beschouwd worden in het licht van een decennialange ontwikkeling van steeds intensievere Europese samenwerking. Vele onderwerpen en standpunten in (de aanloop naar) Maastricht hadden een lange historie in het Europese integratieproces. Onzichtbaar maar onmiskenbaar deed de geschiedenis mee aan de onderhandelingstafel. Wie mee wil kijken over de schouders van de deelnemers, moet dan beseffen hoezeer zij voortborduurden op de in het verleden geweven patronen.

Geschiedenis van het Europese integratieproces: basisoriëntaties en aanhoudende tegenstellingen

De Europese samenwerking is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan uit de wens om nooit meer een oorlog te laten uitbreken. Stabiliteit, vrede en welvaart moesten gewaarborgd worden door de belangen van de voormalige vijanden te vervlechten. De integratie heeft zowel beleidsmatig als institutioneel een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Wat eerst ondenkbaar leek, is later toch tot stand gekomen. Twee fundamentele onderwerpen zijn echter vanaf het begin tot en met 'Maastricht' twistpunten gebleven. Ten eerste, in hoeverre de samenwerking economisch of politiek van aard moest zijn. Kan de ene vorm van integratie zonder de andere of is er een *spill-over* effect? Hoe ver zou een politieke integratie moeten gaan en wat zou dit betekenen voor de relatie met de Verenigde Staten? Het tweede, 'eeuwige' strijdpunt is de mate waarin de lidstaten hun nationale zeggenschap kunnen behouden of die met elkaar zouden moeten delen in supranationale instituties. In de ruim veertigjarige geschiedenis van Europese toenadering vinden we belangrijke wortels van 'Maastricht'.

In mei 1950 werd op initiatief van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman, naar een ontwerp van zijn landgenoot Jean Monnet, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgericht. De voor oorlogvoering essentiële kolen en staal zouden onder een gemeenschappelijke autoriteit worden geplaatst. Deze 'sectorale integratie' construeerde een industrieel-bestuurlijke verstrengeling, die nieuwe vijandelijkheden moest uitsluiten. Italië en de Benelux-landen voegden zich bij de initiatiefnemers Frankrijk en Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk hield zich afzijdig. Dit land hechtte nog te sterk aan zijn soevereiniteit, de speciale relatie met de Verenigde Staten en zijn binding met de (voormalige) koloniën om verregaande verplichtingen op het continent aan te gaan. De speciale relatie tussen Groot-Britannië en de Verenigde Staten was in dit verband een merkwaardig argument. De Amerikaanse regering van Harry Truman steunde het Schuman-plan juist. Minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson was zelfs zeer enthousiast: "I happened to think he had taken a brilliant line and was in favor of it." Hij kwam daarmee in botsing met zijn Britse ambtgenoot Bevin, die meende dat de Amerikanen in het geheim het project met Schuman hadden voorgekookt.[2]

In oktober van hetzelfde jaar stelde de Franse premier René Pleven voor om tot een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) te komen. Achtergrond hiervan was de sterk toegenomen Oost-Westspanning na het uitbreken van de Koreaanse Oorlog. De Verenigde Staten wilden dat West-Europa zijn defensie versterkte; hierdoor ontstond het heikele politieke probleem van de Duitse herbewapening. In het weerstaan van de Sovjetdreiging kon de Bondsrepubliek Duitsland niet gemist worden. De EDG voorzag in een geïntegreerde Europese defensie, waar de Duitse strijdkrachten in opgenomen konden worden. De besluitvorming zou intergouvernementeel van karakter zijn, zij

het dat was voorzien in een Europese minister van Defensie. Niet verwonderlijk dat de Amerikaanse regering een groot voorstander bleek van deze plannen.

Trumans opvolger, Eisenhower (1953-1961), was ook een warm pleitbezorger van Europese integratie. Vooral de EDG was een kolfje naar zijn hand. Hij zag hierin de welkome voorloper van de 'Verenigde Staten van Europa'. De president stimuleerde aanvaarding van het plan via privé-correspondentie met de Europese leiders. De EDG was in zijn visie goed voor de veiligheid van West-Europa en voor de belastingbetaler in de Verenigde Staten, omdat er dan minder Amerikaanse troepen nodig waren. Van (de latere Amerikaanse) angst voor een onafhankelijke Europese blokvorming was bij hem niets te bespeuren.[3] Zijn minister van Buitenlandse Zaken Dulles was, mede door zijn veertig jaar durende vriendschap met Jean Monnet, eveneens een overtuigd 'Europeaan'. Ook hij kreeg het ernstig aan de stok met zijn Britse ambtgenoot, in de persoon van Anthony Eden. De Amerikaanse regering verbond bovendien haar grootscheepse wederopbouwhulp, het 'Marshall-plan', aan de voorwaarde van intensieve Europese samenwerking. Aldus fungeerden de Verenigde Staten, deels over het hoofd van hun belangrijkste bondgenoot heen, als stimulator van de Europese integratie.[4]

De EGKS kende ook een Assemblee van volksvertegenwoordigers. Deze ontwierp een verdrag voor een Europese Politieke Gemeenschap dat de bevoegdheden van de EGKS en de EDG zou overnemen en tevens competent zou worden op het gebied van buitenlands en economisch beleid. In 1954 strandde de EDG echter in de Franse volksvertegenwoordiging en daarmee verviel ook de Europese Politieke Gemeenschap.

De weg naar politieke en militaire integratie was hiermee voorlopig geblokkeerd. De kwestie van de Duitse herbewapening werd geregeld via de omvorming van de Westerse Unie tot West-Europese Unie (WEU, 1954) en vervolgens (1955) de Duitse toetreding tot de NAVO. Hierdoor ontstond ruimte voor ideeën om vooral via *economische* vervlechting tot grotere Europese eenheid te komen. De bedenker van de EGKS, Monnet, bepleitte een route van verdere sectorale integratie, in het bijzonder op het gebied van atoomenergie. Hij werd hierbij aanvankelijk gesteund door België, in de persoon van de minister van Buitenlandse Zaken, Paul Henri Spaak. De Nederlandse minister van BZ, Beyen, ontpopte zich echter als een vurig en hardnekkig voorvechter van een brede gemeenschappelijke markt voor alle producten, onder supranationaal gezag. Aanvankelijk ondervond hij hiervoor weinig enthousiasme. Frankrijk wilde geen soevereiniteit opgeven en vreesde de concurrentie op een open markt niet aan te kunnen. Ook Duitsland en Italië stelden zich terughoudend op. Beyen wist Spaak voor zijn ideeën te winnen en samen met hem en Bech (Luxemburg) ontwierp hij het zogenoemde Benelux-Memorandum, grotendeels een compromis tussen de horizontale (Beyen) en verticale (Monnet) economische integratie.[5] Na een ministersconferentie in Messina en het belangrijke voorbereidende werk van de zogenoemde commissie-Spaak

werd een nieuw concept door alle zes lidstaten aanvaard: een gemeenschappelijk bestuurde eenheidsmarkt als kern en motor van de Europese integratie. Voor nucleaire energie zou een aparte gemeenschap in het leven worden geroepen.

Frankrijk was over de streep getrokken met de toezeggingen dat landbouw deel zou uitmaken van de gemeenschappelijke markt en dat de overzeese gebiedsdelen een bevoorrechte status zouden krijgen. Eind mei 1956 werd in Venetië zonder veel problemen overeenstemming bereikt over de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Atoom Energie Gemeenschap (Euratom). Dit akkoord van Venetië mondde uit in de Verdragen van Rome, in 1957 gesloten door Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg (het Verenigd Koninkrijk verkoos wederom aan de zijlijn te blijven). De ondertekening wordt algemeen beschouwd als een mijlpaal in de geschiedenis van Europese samenwerking.[6]

De Europese binnenmarkt moest gebaseerd worden op het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal; een douane-unie, met gemeenschappelijke buitentarieven, en andere vormen van gemeenschappelijk beleid. De economische integratie zou een belangrijke bijdrage leveren aan de welvaartsontwikkeling, hoewel het nog tot 1992 zou duren voordat de meeste grensobstakels zouden zijn opgeruimd en de markt grotendeels vrij werd. Ironisch genoeg zou de gestuurde en gesubsidieerde landbouwmarkt zich als best integrerende sector ontwikkelen en uiteindelijk door overproductie bijna aan zijn eigen succes ten onder gaan.

Het EEG-verdrag was gebaseerd op zowel supranationale als intergouvernementele elementen. De Raad van ministers was echter relatief sterk ten opzichte van de Commissie in vergelijking met de EGKS.[7] Het woord 'supranationaal' of 'federaal' werd bovendien in de tekst zorgvuldig vermeden, mede om het spookbeeld van de gestrande EDG buiten de deur te houden.[8] In de preambule zeggen de ondertekenaars wel vastbesloten te zijn het fundament te leggen voor een steeds hechter verbond van de volkeren van Europa.

Politieke implicaties

Al spoedig beseften de Europese leiders echter dat zij niet geheel om de politieke implicaties van de economische integratie heen konden. Eind 1959 besloten de ministers van Buitenlandse Zaken derhalve om vier keer per jaar bijeen te komen, zij het buiten het institutionele EEG-raamwerk om. De Franse president De Gaulle wilde echter nog aanzienlijk verder gaan. Hij stelde regelmatige bijeenkomsten voor van het staatshoofd (hijzelf) en de regeringsleiders van de lidstaten, om hun beleid op het gebied van buitenlandse politiek, economie, cultuur en defensie op elkaar af te stemmen. Het ging hem hierbij dus uitdrukkelijk om een verregaande intensivering van de intergouvernementele samenwerking, buiten de Brusselse instituties en procedures om. De ideeën van De Gaulle werden uitgewerkt door een intergouvernementele commissie onder leiding van de Franse ambassadeur Fouchet, naar wie het

plan is genoemd.[9] De onderhandelingen over deze politieke unie kunnen beschouwd worden als een vroege voorloper van het Maastricht-proces, waarbij op basis van geheel andere plannen dezelfde tegenstellingen weer op tafel zouden komen. 'Fouchet' geeft inzicht in 'Maastricht', hoe verschillend de uitgangspunten ook waren.

De Gaulle beschouwde zichzelf als de enige ware Europeaan, temidden van staatslieden die hun visie lieten bepalen door beperkte nationale belangen. De Europese staten moesten volgens hem samenwerken om zich gezamenlijk te onderscheiden van en tegenwicht te bieden aan de Verenigde Staten. Supranationaliteit was in de ogen van de generaal bezijden de realiteit. De besluitvorming moest op het hoogste regeringsniveau plaatsvinden, zonder supranationale Brusselse bemoeienis. Als zijn grootste tegenstrevers zag hij Luns en Spaak, ministers van BZ van Nederland en België, en aanvankelijk ook de Duitse bondskanselier Adenauer. Luns was in De Gaulle's ogen alleen voor Europese eenheid als daarmee het Angelsaksische paard van Troje kon worden binnengehaald. (Nederland was een pleitbezorger van Britse toetreding tot de EEG). Spaak wenste via een supranationaal Europa te verhinderen dat België uit elkaar zou vallen; Adenauer vond dat het doel van de Duitse hereniging alleen via integratie in de westelijke samenwerkingsverbanden bereikt moest worden ('Westbindung').

De Gaulle had een geheel eigen visie: "Tous, ils ne veulent de l'Europe que parce que ça arrange leurs petites affaires. Moi, je veux l'Europe pour qu'elle soit européenne, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas américaine. [...] Je souhaite l'Europe, mais l'Europe des réalités! C'est-à-dire celle des nations et des États, qui peuvent répondre des nations."[10] Nadat Nederland en België gezamenlijk het plan-Fouchet hadden getorpedeerd, meende De Gaulle dat deze twee kleine landen Europa niet durfden te bouwen, omdat zij bang waren voor dominantie van de grote staten, Frankrijk en Duitsland. Daarom wensten, volgens de franse president, Luns en Spaak het Verenigd Koninkrijk erbij, en daarom ook bepleitten zij supranationaliteit. Deze eisen waren echter tegenstrijdig (het Verenigd Koninkrijk was tegen supranationaliteit): "Les deux exigences des Belges et des Hollandais, – 'il nous faut l'Angleterre', 'il nous faut la supranationalité' –, sont évidemment et irrédiablement incompatibles."[11] De grondlegger van de Europese samenwerking, Monnet, had van zijn kant kritiek op alle drie hoofdrolspelers, Frankrijk, Nederland en België. De Gaulle verweet hij de Europese topconferenties een veel te sterke positie te willen geven, buiten de communautaire structuur om. Maar Monnet zegt ook nooit te hebben begrepen waarom Nederland en België de weg naar politieke integratie in Europa hadden afgesloten.[12]

Aan de confrontatie tussen Frankrijk enerzijds, en Nederland en België anderzijds lagen in essentie uiteenlopende visies op Europa ten grondslag. Intern: intergouvernementeel versus supranationaal, en extern: in nauwe of juist lossere verbondenheid met de Verenigde Staten. Hierachter gaan naast historische oriëntaties en rolopvattingen ook verschillen in macht schuil. De

Gaulle, Luns en Spaak waren zich daar heel goed van bewust. Frankrijk kan beter uit de voeten in een interstatelijke samenwerking en streeft steeds constructies na waarin het zelf een leidende rol kan spelen. Het wenst hierin niet gehinderd te worden door de Commissie of het Europees Parlement. De belangrijkste beslissingen moesten genomen worden door het staatshoofd (de president van Frankrijk) als *primus inter pares*, en de regeringsleiders. Ook een te grote Europese afhankelijkheid van de Verenigde Staten stond de Franse ambities in de weg.

De positie van België werd in belangrijke mate vertolkt door Spaak, die als minister van Buitenlandse Zaken en premier een internationale reputatie had opgebouwd. Hij voelde zich ernstig gedwarsboomd door De Gaulle in zijn visie op het naoorlogse Europa: "Si j'ai été gaulliste, à Londres pendant la guerre et, je confesse, en 1959, depuis dix ans je vois en lui le plus dangereux adversaire des deux idées pour lesquelles j'ai combattu pendant près d'un quart de siècle: l'Alliance Atlantique et l'unité européenne."[13]

Nederland trachtte zijn relatief geringe macht in Europa te compenseren via supranationale constructies en nauwe bindingen met machtige landen buiten het continent, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Lange tijd hechtte Nederland mede daarom veel meer waarde aan economische dan aan politieke integratie. Bij de eerste was veel te winnen, bij de tweede veel te verliezen. Den Haag was bang dat Frankrijk en Duitsland samen de dienst zouden uitmaken (dat had De Gaulle goed gezien) en hechtte sterk aan de Atlantische band (zie hoofdstuk III). Van Franse zijde werd Nederland en België inconsistentie verweten om wel economisch, maar niet politiek te willen integreren.

Duitsland balanceerde tussen zijn gecombineerde supranationale en Atlantische gezindheid en het grote belang van de bijzondere band met Frankrijk. Toen het erop aan kwam bij het plan-Fouchet, liet Adenauer zijn bezwaren vallen en koos resoluut voor Parijs en tegen Den Haag/Brussel.[14] De Gaulle en Adenauer besloten vervolgens een deel van het plan-Fouchet bilateraal uit te voeren. In het Frans-Duitse Verdrag van Vriendschap en Verzoening ('Elysée-Verdrag') legden zij vast dat hun landen regelmatig Topconferenties zouden houden over cultuur, economie, onderwijs en internationale zaken. Op het gebied van de buitenlandse politiek beloofden zij elkaar op alle belangrijke onderwerpen te streven naar een gemeenschappelijke positie. Zeer tegen de zin van beide staatslieden verbond het Duitse parlement aan de ratificatie van het Elysée-Verdrag de voorwaarde van een annex, waarin het doorslaggevend belang van de Duitse verplichtingen aan de NAVO werd herbevestigd. Niettemin zouden de geïnstitutionaliseerde bilaterale contacten een belangrijke drijvende kracht worden voor de Europese integratie.

In de jaren zestig verviel de EG in een diepe crisis. Frankrijk kwam in botsing met de Commissie over de financiering van het landbouwbeleid en wilde in strijd met het verdrag onverkort vetorecht in de Raad. De Gaulle trok zijn land een half jaar uit de besluitvorming terug: 'de politiek van de lege stoel'.

In het zogenoemde 'Compromis van Luxemburg', (eigenlijk 'an agreement to disagree'), werd bepaald dat landen hun veto mochten uitspreken als ze een beroep deden op een vitaal nationaal belang. Het gevolg was in de praktijk dat de Europese besluitvorming lange tijd buitengewoon moeizaam verliep.

In 1969 werd op de Top in Den Haag een poging gedaan de EG nieuw leven in te blazen. Met het oog op de mogelijke toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen (dat later afhaakte) besloten de president en de regeringsleiders de samenwerking te intensiveren en naar nieuwe gebieden uit te breiden. De ministers van Buitenlandse Zaken aanvaardden vervolgens het zogenoemde rapport-Davignon over de Europese (buitenlands-) Politieke Samenwerking (EPS). Het was een eerste en voorzichtige aanzet tot harmonisering van opvattingen in het externe beleid. De ministers van BZ zouden twee keer per jaar bijeen moeten komen. In de praktijk van de jaren zestig en zeventig werden de ministeriële en vooral ook ambtelijke contacten steeds intensiever, zonder dat de louter intergouvernementele aard van de samenwerking veranderde.[15] Van een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands beleid was echter nog geen sprake, en al helemaal niet van veiligheidsbeleid.

Er bleef een duidelijke scheiding bestaan tussen de EPS en de Europese instituties. Niettemin werd de Commissie langzamerhand meer bij de EPS betrokken, vanwege de politieke en economische raakvlakken (bijvoorbeeld sancties aan derde landen).[16] Ook gingen de ministers van BZ steeds meer in EPS-kader vergaderen, aansluitend op hun Raadszitting in Brussel over Algemene Zaken.

De Europese Akte

Nadat in 1954 de EDG was verworpen, is het onderwerp veiligheid in Europees verband lange tijd taboe geweest. De uitbreiding in 1973 met het Atlantisch gezinde Verenigd Koninkrijk en Denemarken en het neutrale Ierland verminderde de animo om veiligheidszaken te bespreken nog verder. Een ambitieus voorstel van de Belgische premier Tindemans om tot een 'Europese Unie' met een eigen buitenlands en veiligheidsbeleid te komen, werd dan ook in 1976 beleefd doch beslist afgewezen.[17] De stemming veranderde begin jaren tachtig, toen de Amerikanen dreigden met troepenvermindering in Europa, hoewel de Oost-Westspanning toen juist toenam. In het zogenoemde Londen-rapport (1981) werd voor het eerst gesproken van 'de politieke aspecten van veiligheid'. De Duitse en Italiaanse ministers van BZ, Genscher en Colombo, lanceerden in hetzelfde jaar een plan om een gemeenschappelijke buitenlandse politiek te ontwikkelen, met inbegrip van veiligheidsbeleid. Deze plannen riepen toen echter nog veel weerstand op, wat duidelijk bleek uit de 'Plechtige Verklaring van Stuttgart' (1983), waarin weinig meer van de Italiaans-Duitse ambities terug te vinden was. Genscher zelf is overigens van mening dat zijn plan in wezen later in het Verdrag van Maastricht is verwezenlijkt.[18] Wel werd de EPS in de 'Europese Akte' verdragsmatig vastgelegd,

maar alleen de politieke en economische aspecten van veiligheid mochten besproken worden, terwijl de besluitvorming strikt intergouvernementeel van aard bleef.

De 'Europese Akte' was echter bovenal bedoeld om de interne dynamiek van het integratieproces een belangrijke impuls te geven. Na de periode van stremming in de jaren zeventig/begin jaren tachtig, besloten de regeringsleiders in 1985 de interne markt te voltooien door voor het einde van 1992 alle fysieke, technische en fiscale obstakels uit de weg te ruimen. De naderende uitbreiding met Spanje en Portugal (1986/87; Griekenland was al in 1981 toegetreden) was hierbij ook een belangrijke overweging. Alleen door een goed functionerende eigen binnenmarkt zou Europa het hoofd kunnen bieden aan de sterk toegenomen mondiale concurrentie. De Europese Akte trad in 1987 in werking, waardoor de meeste besluiten omtrent de interne markt met meerderheid van stemmen (en dus gemakkelijker) konden worden genomen.

De Europese Akte markeerde een belangrijke nieuwe fase in het integratieproces. Het betekende het einde van een periode waarin de EG niet meer was dan een douane-unie met een landbouw- en visserijbeleid, aanvullende activiteiten op basis van verdragsartikel 235, alsmede enige subsidieregelingen. De 'Akte' kan beschouwd worden als een meer directe voorloper van het Verdrag van Maastricht. De interne markt zou de basis vormen voor een Economische en Monetaire Unie (EMU) en de EPS ontwikkelde zich tot de zogenoemde 'tweede pijler' in het verdrag. De EG kreeg nieuwe competenties, zoals op milieugebied. Sommige onderwerpen waren bij de onderhandelingen afgevallen, maar zouden terugkeren in het Maastricht-proces, zoals sociaal beleid, cultuur en ontwikkelingssamenwerking. Het Europees Parlement kreeg, na moeizame onderhandelingen, beperkte bevoegdheidsuitbreiding.[19]

Naarmate de eenheidsmarkt dichterbij kwam, groeide het besef dat het economische en monetaire beleid van de lidstaten geharmoniseerd diende te worden. In 1979 was al het Europese Monetaire Stelsel (EMS) tot stand gekomen, waarbij de betrokken staten hadden afgesproken vaste, maar niet onveranderlijke wisselkoersen te hanteren. Hoofddoelstellingen hiervan waren prijsstabilisatie en het tegengaan van inflatie. Het Verenigd Koninkrijk deed hier niet aan mee, vanwege de inperking van nationale soevereiniteit.Voor een vrije interne markt met eerlijke concurrentieverhoudingen schoot het EMS echter tekort. Zolang de lidstaten hun eigen monetair beleid mochten voeren, konden zij hun nationale bedrijfsleven bevoordelen ten opzichte van buitenlandse concurrentie.

Dit inzicht leidde tot het besluit van de Europese Raad van Hannover (juni 1988) een gezaghebbende commissie in te stellen die concrete voorstellen moest doen om in fasen te komen tot de EMU. Deze commissie kwam onder leiding van Jacques Delors en stelde voor de EMU in drie fasen in te voeren. In de eerste fase zouden de valuta van alle lidstaten in het EMS moeten worden ondergebracht. In de tweede fase zou een Europees Stelsel van Centrale

Banken (ESCB) moeten worden opgezet en zou een gezamenlijk monetair beleid moeten worden ontwikkeld. In de derde fase zou de volledige verantwoordelijkheid voor het Europese monetaire beleid bij het ESCB komen te liggen en zou een gemeenschappelijke munteenheid worden ingevoerd. Prijsstabiliteit, beteugeling van inflatie en beheersing van overheidsuitgaven vormden de leidende beginselen. Het voorstel was ingrijpend en betekende een verregaande inperking van nationale soevereiniteit op financieel-economisch terrein. Niettemin namen de EG-lidstaten deze aanbevelingen over. De eerste fase zou in 1990 moeten ingaan. Maar voor het zover was, zouden turbulente ontwikkelingen de verhoudingen in Europa drastisch hebben gewijzigd. De voorziene verdieping van de *economische* integratie zou een even onverwachte als diepgaande *politieke* dimensie krijgen.

De grote omwentelingen op het Europese continent

Toen Gorbatsjov in 1985 in de Sovjetunie aan de macht kwam, zag hij zich geconfronteerd met een samenleving die aan verstarring en stagnatie ten onder dreigde te gaan.[20] De langdurige militaire interventie in Afghanistan liep uit op een kostbare mislukking en ontmoette steeds meer weerstand in de eigen gelederen. Bovendien was de door de Amerikaanse president Reagan drastisch opgevoerde bewapeningswedloop voor Moskou niet meer vol te houden. Gorbatsjov trachtte het vastgelopen communistische systeem in de Sovjetunie met ingrijpende hervormingen nieuw leven in te blazen en gaf het daarmee onbedoeld de doodsteek. Hij wilde economische en maatschappelijke veranderingen doorvoeren (*perestrojka*) en een nieuwe openheid betrachten in de binnenlandse politiek (*glasnost*). Ook streefde hij naar nauwere samenwerking met het Westen om de problemen in eigen land te kunnen oplossen. De *perestrojka* mislukte door een halfslachtige aanpak en door conservatieve weerstand; de *glasnost* werd vooral door tegenstanders gebruikt om de leidende rol van de Communistische Partij en van Gorbatsjov zelf te ondermijnen.

De situatie in de Sovjetunie verslechterde eind jaren tachtig in hoog tempo. De inflatie bereikte hoogten van 100% per jaar en de productie zakte tot grote diepten (17% in 1991). Gorbatsjovs decreten werden nauwelijks meer opgevolgd. De door de krijgsmacht gesteunde conservatieve krachten blokkeerden de noodzakelijke hervormingen. In 1990 verloor de Communistische Partij haar alleenheerschappij. Daarmee kwam de ineenstorting van de Sovjetunie heel dichtbij. In augustus van dat jaar pleegden hoge Kremlinfunctionarissen een coup tegen Gorbatsjov. Deze mislukte, mede door toedoen van Boris Jeltsin, die in de 'deelstaat' Rusland president met grote uitvoerende macht was geworden. Nota bene in aanwezigheid van Gorbatsjov verklaarde het Russische Parlement, de *Doema*, vervolgens de Communistische Partij tot een verboden 'criminele' organisatie. Na moeizame onderhandelingen werd op 21 december 1991 het Gemenebest van Onafhankelijke

Staten (GOS) opgericht. Het GOS was van meet af aan echter weinig levensvatbaar door de interne conflicten, vooral tussen Rusland en Oekraïne.

Ook in de satellietlanden was het communisme op zijn retour. In Polen was in 1980 een volksopstand uitgebroken, een jaar na het opruiende bezoek van de Poolse anti-communistische Paus aan zijn geboorteland. De onafhankelijke vakbond Solidarnosc, onder leiding van Lech Walesa, vertolkte de diepe ontevredenheid van het volk en sprak zeer tot de verbeelding in Europa en de Verenigde Staten. Generaal Jaruzelski kon nog wel het *anti*-communisme van de straat verwijderen, maar handhaving van het communisme in het land was te veel gevraagd. Het zou de voorbode blijken van de revolutionaire ontwikkelingen in de rest van Midden-Europa.

In het kader van *glasnost* en 'samenleven in een gemeenschappelijk Europees huis' liet Gorbatsjov eind jaren tachtig ook de teugels in de satellietlanden vieren. Deze hoefden bij 'ongehoorzaam' gedrag geen militaire interventie meer te vrezen. Toen de repressie wegviel, verloor Moskou zijn macht over Midden-Europa en werd de positie van de satelliet-regeringen onhoudbaar. In de tweede helft van 1989 bevrijdde het ene na het andere land zich van de Sovjetheerschappij, terwijl het Kremlin werkeloos toekeek. In alle bevrijde landen werden democratische instituties opgericht en vrije-markteconomieën ingevoerd. De omschakeling verliep echter moeizaam. Een halve eeuw 'socialistische heilstaat' van onderdrukking, wanbestuur, ideologisch dogmatisme en een rigide commando-economie kon niet in een handomdraai in een democratische welvaartstaat worden veranderd. De eerste jaren kenmerkten zich dan ook door economische chaos, teruglopende welvaart en politieke instabiliteit. In Roemenië en Bulgarije bleven zelfs veel oude leiders via nieuwe partijvorming aan de macht.

Het snelle verval van het communisme miste zijn weerslag op de Deutsche Democratische Republik (DDR) niet. Ook het Oost-Duitse regime stortte in een (Honecker werd opgevolgd door Krenz en die weer door Modrow). De bevolking zag eindelijk haar kans schoon om van het zeer impopulaire bewind af te komen en demonstreerde net zo lang totdat op 9 november 1989 de doorgangen in de Berlijnse Muur werden geopend. Een ware vloedgolf van burgers begaf zich vervolgens in euforie naar de Bondsrepubliek. Hier woonden niet alleen mede-Duitsers, familieleden vaak, maar heersten bovendien politieke vrijheid en economische welvaart. De weg naar hereniging lag open. Bondskanselier Kohl begreep dat onmiddellijk, maar veel andere Europese leiders hadden daar meer tijd voor nodig.

Nieuwe machtsverhoudingen, oude ambities en institutionele gevolgen

Na de omwenteling in Midden-Europa heerste er aanvankelijk een euforische stemming, die zich uitstrekte tot ver buiten de Europese grenzen.[21] Het communisme was definitief ter ziele; nu zouden democratie en markteconomie hun onbedwingbare zegemars voortzetten. Een nieuwe stabiele wereldorde

leek eindelijk binnen bereik. Internationale samenwerking zou voortaan territoriale expansiedrift en oorlogszuchtig nationalisme de kop in drukken. De impuls voor de bewapeningswedloop was verdwenen en de defensie-uitgaven zouden drastisch kunnen worden verlaagd ten gunste van maatschappelijke voorzieningen: het vredesdividend. De inval van Irak in Koeweit (9 augustus 1990) maakte echter een eind aan alle illusies over blijvende vrede en stabiliteit in de wereld.

De bezetting van het kleine oliestaatje betekende een ernstige aantasting van de strategische belangen van het Westen. De Irakese dictator Saddam Hoessein ging hierdoor over ruim 20% van de wereldolievoorraad beschikken. Ook 's werelds grootste olieleverancier en Amerikaans bondgenoot Saoedi-Arabië werd bedreigd door de militaire opmars van de Irakezen. De machtsverhoudingen in het Midden-Oosten zouden drastisch veranderen ten nadele van het gematigde Egypte en vooral ook Israël. Hoewel Washington de kant van Bagdad had gekozen in de oorlog met Iran (1980-1988), kon president Bush deze agressie niet over zijn kant laten gaan. Hij richtte zich tot de VN-Veiligheidsraad en deze kondigde op 25 augustus een economisch embargo af. Toen dit niet hielp, stelde de Raad Saddam eind november een ultimatum: uit eigen beweging of door geweld gedwongen terugtrekken.

Hoewel met de bezetting van Koeweit ook grote Europese belangen gemoeid waren, lieten de Europese landen het politiek-militaire initiatief geheel aan de Amerikanen. Er was geen sprake van een eensgezind en daadkrachtig Europees optreden. Bush werd in zeer uiteenlopende mate gesteund. De regering-Thatcher stelde zich vanaf het begin zonder aarzeling achter hem op. Duitsland stond zijn Amerikaanse bondgenoot wel financieel bij, maar niet militair. Het verwijt van gebrek aan solidariteit werd door Bonn gepareerd met een niet geheel overtuigende verwijzing naar Duitslands constitutie (later zou het wél meedoen met overzeese militaire interventies nadat het Constitutionele Hof het licht op groen had gezet). Frankrijk draalde langdurig, maar besloot uiteindelijk aan de militaire operatie deel te nemen. Toen het ultimatum verstreken was, gaf de Amerikaanse Senaat (met 52 tegen 47 stemmen) zijn fiat om militair op te treden tegen Irak.

Op 28 februari 1991 werd Koeweit na een korte militaire actie bevrijd. Saddam Hoessein werd met rust gelaten en kon zelfs een moorddadige wraakactie starten tegen de Koerdische en sji'itische bevolkingsgroepen, die zich wilden afscheiden. In Koeweit mocht het autocratische regime weer aan de macht komen. De 'nieuwe wereldorde' van Bush was in een dagdroom blijven steken.

Dat bleek eens te meer in het jaar daarop, toen het etnisch-nationalistisch geweld losbarstte in Joegoslavië. In december 1990 was de Servische nationalist Slobodan Milošević tot president van Joegoslavië gekozen. Deze wilde zijn Groot-Servische ideaal verwezenlijken door de instandhouding van de eenheidsstaat. Andere deelrepublieken voelden hier niets voor en reeds in juni 1991 verklaarden Kroatië en Slovenië zich onafhankelijk. Er ontstonden in het bijzonder ernstige spanningen over het Kroatisch gebied de Krajina, waar

zo'n zeshonderdduizend Serviërs woonden en dat Milošević aan zijn Groot-Servië wilde toevoegen. President Tudjman van Kroatië wakkerde op zijn beurt de tegenstellingen aan en trachtte Westerse steun voor zijn zaak te verwerven. Toen de nationalistisch-etnische geest uit de fles was, verspreidden de gewelddadigheden zich als een overwaaiende vuurzee en werden ook op lokaal niveau vele oude vetes beslecht. Binnen de EG werd duidelijk dat Frankrijk zich meer verwant voelde met Servië en Duitsland met Kroatië. Eind 1991-begin 1992 (rondom 'Maastricht') zou Duitsland bij zijn partners het erkennen van Kroatië en Slovenië afdwingen door te dreigen dit anders op eigen houtje te doen. In datzelfde jaar zou de burgeroorlog door toedoen van vooral Servië, maar ook Kroatië, naar Bosnië overslaan.

Instabiliteit en herverdeling van de macht op het Europese continent

Het oorlogsgeweld bleef weliswaar beperkt tot de Balkan, maar de situatie in de rest van Europa was, het aanvankelijke optimisme ten spijt, hoogst instabiel, onzeker en onvoorspelbaar na de implosie van het communisme. Tijdens de Koude Oorlog hielden de twee vijandige en zwaar bewapende machtsblokken een potentieel gevaarlijke, maar stabiele situatie in stand. Met de val van de Muur verviel ook de disciplinerende invloed die de Oost-West-tegenstelling had uitgeoefend op het gedrag van alle Europese landen. Het gevolg hiervan was een kleinere kans op een grote nucleaire oorlog, maar een grotere kans op kleinere conflicten. Lang verborgen ambities en frustraties van minderheden staken de kop op in de vorm van fanatiek nationalisme of etnocentrisme. De jonge, kwetsbare democratieën werden in de overgang naar een vrije markt geconfronteerd met een pijnlijke economische teruggang, waar de bevolking zwaar onder leed. De ineenstorting van de Sovjetunie boezemde heel Europa angst in, maar vooral de voormalige satellietlanden. Er dreigde een politieke en economische chaos in een gebied waar zich een groot arsenaal aan nucleaire wapens bevond. Onverantwoordelijke nationalistische krachten zouden van de situatie misbruik kunnen maken. Ook de onderlinge relaties tussen de Midden-Europese landen was verre van gestabiliseerd (etnische disputen).

De verdwijning van de ene supermogendheid en de gedeeltelijke terugtrekking van de andere liet plotseling ook aan de West-Europese staten ongekende politieke manoeuvreerruimte. De regeringen konden of wilden hun buitenlandse politiek echter niet onmiddellijk aanpassen aan de revolutionaire veranderingen. De omstandigheden waren te fluïde om een nieuwe koers uit te zetten. Daarom hielden de staten vast aan hun eerdere basisoriëntaties. Deze vloeiden voort uit de factoren die (grotendeels) los staan van de externe ontwikkelingen, zoals de geografische positie, economische en militaire capaciteit, culturele waarden en beleidsmatige tradities, historische banden met derde landen en binnenlandspolitieke verhoudingen. Wel probeerden deze landen in een natuurlijke reflex in de nieuwe, onzekere situatie hun belangen te waarborgen en hun machtsposities te versterken c.q. niet te laten verzwak-

ken. Nu Europa weer grotendeels op zichzelf was teruggeworpen, moesten de onderlinge machtsverhoudingen opnieuw worden bepaald en zo mogelijk vastgelegd.

De conflicten hierover werden voornamelijk op drie onderhandelingsfronten uitgevochten. Ten eerste *de kwestie Duitsland.* Aanvankelijk trachtten sommige landen de Duitse hereniging te blokkeren en vervolgens te vertragen. Toen dat niet lukte, ging het om de vraag hoe de grote nieuwe staat economisch en politiek in Europa kon worden verankerd.

Ten tweede *de veiligheidsinstituties.* Oude bedreigingen maakten plaats voor nieuwe gevaren. De instellingen uit de Koude-Oorlogsperiode hadden hun oorspronkelijke functie verloren. Er werd echter geen gemeenschappelijk alomvattend veiligheidsconcept ontwikkeld, waarin nieuwe instituties pasten of de oude instituties een nieuwe plaats konden krijgen. Integendeel, de lidstaten lieten zich leiden door hun eigen basisoriëntaties, ambities en belangen, en deze strookten uiteraard niet geheel met elkaar.

Ten derde *de Europese Unie*. Het EMU-proces, dat op stapel stond als gevolg van de interne marktdynamiek, zou worden gecomplementeerd door een EPU-verdrag. De onderhandelingen hierover kregen een geheel nieuwe dimensie door de Midden-Europese omwentelingen, de Duitse eenheid, en iets later de oorlogen in de Golf en ex-Joegoslavië. Verdieping werd onder de nieuwe omstandigheden urgenter geacht dan uitbreiding naar Midden-Europa. De lidstaten wensten eerst zelf onder elkaar orde op zaken te stellen, in afwachting van de stabilisatie van de nieuwe democratieën. Daarmee ontstond een strijd om nieuwe machts- en bevoegdheidsverdelingen in de Europese Gemeenschap zelf. Deze stond bovenal in het teken van de Duitse hereniging en het opnieuw opgelaaide Europese veiligheidsdebat. De standpunten in beide kwesties kunnen echter niet los gezien worden van al langer bestaande tegengestelde visies op Europa. In hoeverre speelden de historisch gewortelde basisoriëntaties of 'tradities', zoals boven geschetst, in de opstelling van de lidstaten door? Hoe nieuw was hun beleid onder de nieuwe omstandigheden eigenlijk? Uiteindelijk zullen bij de Maastricht-onderhandelingen de drie fronten samenvallen: de inkapseling van Duitsland, de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur en de institutionele hervorming van de Europese Gemeenschap tot Europese Unie.

De Duitse hereniging en de reactie van de EG-staten

Een groot en sterk Duitsland midden in Europa was geen vooruitzicht dat bij de buurlanden veel positieve associaties opriep. Hieraan lagen uiteraard historische redenen ten grondslag. Maar ook los van het verleden zou een herenigd Duitsland de bestaande machtsverhoudingen in Europa verstoren. De economische reus had al een politieke emancipatie doorgemaakt en deze zou nu een nog grotere machtsbasis krijgen. Daarnaast bestond toen nog de Westerse angst dat de ook in de Sovjetunie zeer ongewenste Duitse hereniging de toch al wankele positie van Gorbatsjov in zijn land ernstig zou ondermijnen. Vol-

gens de Sovjetleider zou op de dag zelf van de Duitse eenwording een Sovjetmaarschalk in zijn stoel plaatsnemen.[22] Ook zat niemand te wachten op gevaarlijke nationalistische claims op allerlei grenscorrecties. In het bijzonder de Pools-Duitse Oder-Neisse-grens mocht niet weer ter discussie komen. De Duitse eenheid was aan de vooravond van 'Maastricht' het meest gevoelige onderwerp in de betrekkingen tussen de belangrijkste spelers op het Europese toneel. De discussies over de Duitse hereniging hebben hun sporen getrokken in het gehele Maastricht-proces. Eerst waren er de al dan niet expliciet geuite weerstanden. Deze hebben ook de persoonlijke relaties tussen enkele Europese leiders belast. Toen een herenigd Duitsland onvermijdelijk bleek, brachten de hoofdrolspelers dit in direct verband met de wijze waarop de toekomstige Europese Unie zou moeten worden ingericht: hoe federaal of supranationaal moest zij worden om Duitsland te kunnen inkapselen?

Volgens de grote voorvechter van de Duitse hereniging, bondskanselier Kohl, hebben alleen de Spaanse premier González en de Ierse regeringsleider Haughey hem onvoorwaardelijk gesteund. Met België en Luxemburg heeft hij, naar eigen zeggen, geen problemen gehad. Met de andere lidstaten blijkbaar wel.[23] De meest uitgesproken tegenstander van de Duitse eenheid was het Verenigd Koninkrijk, althans premier Thatcher. Ook Kohl zelf beschouwde haar als zijn belangrijkste opponent. Volgens de bondskanselier legde de Britse regeringsleidster een diep wantrouwen aan de dag tegenover het Duitse volk. In zijn boek *Ich wollte Deutschlands Einheit* probeerde hij zich in haar gedachtegang te verplaatsen: "Es wollte ihr einfach nicht in der Sinn, das [...] Deutschland am ende dieses Jahrhunderts, in dem es in zwei Weltkriegen besiegt worden war, als der grosse [...] Gewinner dastehen sollte. Sie hielt es für ungerecht, weil Grossbrittannien im Kampf gegen Hitler seine Existenz aufs Spiel gesetzt und seine Empire geopfert hatte."[24] Kohls eigen conclusie was dat een verenigd Duitsland zoveel mogelijk in Europa geïntegreerd zou moeten worden. Thatcher wilde daar niets van weten. Zij dacht volgens Kohl nog in termen van de 'balance of power' van de negentiende eeuw: "Ihre Vorstellungen von Europa entsprachen einfach nicht mehr der Zeit. In der deutschen Frage vertrat sie die Meinung, die Nachkriegsära sei noch nicht zu Ende gegangen. Sie glaubte noch immer, die Führung Europas liege in London."[25]

Volgens Thatcher zelf leert de geschiedenis dat Duitsland naar zijn aard eerder een destabiliserende dan een stabiliserende kracht in Europa is. In haar memoires legt zij uit waarom. Vanaf de eenwording onder Bismarck heeft Duitsland onvoorspelbaar gelaveerd tussen agressie en een kwellende zelfkennis: "The true origin of German *angst* is the agony of self-knowledge."[26] Hierin lag volgens haar de reden dat veel Duitsers hun land ingekapseld wilden zien in een federaal Europa. Dat was echter een misvatting: "In fact, Germany is more rather than less likely to dominate within that framework; for a united Germany is simply too big and powerful to be just another player within Europe."[27] Alleen de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa en een nauwe band tussen de soevereine staten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk konden de Duitse macht in evenwicht houden: "Nothing of the sort would be

possible within a European super-state."[28] Overigens was de Amerikaanse president Bush, tot misnoegen van Thatcher, al in een vroeg stadium voorstander van de Duitse hereniging. Thatcher trad op 28 november 1990 af als minister-president, bijna twee maanden na de totstandkoming van de Duitse eenheid.

De Franse president Mitterrand nam vanaf het begin een tweeslachtige houding aan. Hij was bepaald geen pleitbezorger van de Duitse eenwording, maar wilde tegelijkertijd de bijzondere Frans-Duitse relatie niet op het spel zetten. Deze vormde de kern van zijn Europabeleid. Mitterrand zag in de Duitse hereniging bovenal een onwelkome machtsverschuiving in Europa ten koste van Frankrijk. Tijdens de Koude Oorlog had de Franse atoommacht nog een zekere politieke compensatie geleverd voor de economische overmacht van de Bondsrepubliek. Nu was er een groot Duitsland ontstaan en de 'Force de frappe' had, althans voor Duitslands verdediging, sterk aan betekenis ingeboet. In ruil voor politieke legitimatie had de Bondsrepubliek bovendien decennialang in Europa grote financiële lasten op zich genomen en Franse politieke initiatieven gesteund. Aan die situatie zou nu best wel eens een einde kunnen komen.[29]

In het openbaar gebruikte Mitterrand het argument dat allerlei vormen van nationalisme en territoriale claims de kop op zouden kunnen steken. Daarom mocht er niet gesproken worden over grenscorrecties, en vooral niet over de Pools-Duitse Oder-Neisse-grens. Mitterrand zei bovendien te willen voorkomen dat de positie van Gorbatsjov nog verder zou worden verzwakt.[30] In persoonlijke gesprekken bleken evenwel zijn ware gevoelens en vond hij in premier Thatcher een bondgenoot tegen Kohls plannen. Thatcher herinnert zich: "He was still more concerned than I was. He was very critical of Chancellor Kohl's 'Tenpoint plan' [...] He said that at moments of great danger in the past France had always established special relations with Britain and he felt that such a time had come again."[31] Eind 1989 was Mitterrand nog niet overtuigd van de onvermijdelijkheid van de Duitse hereniging. In een tot mislukken gedoemde poging het tij te keren, ging hij demonstratief op bezoek bij Gorbatsjov en bezocht eind december zelfs Oost-Berlijn. Mitterrand bracht Kohl hiermee uiteraard in ernstige verlegenheid.

In januari brak bij Mitterrand het inzicht door dat de Duitse hereniging niet meer tegen te houden was. Thatcher was hier zeer teleurgesteld over. Volgens haar had Mitterrand geweigerd zijn publieke daden in overeenstemming te brengen met zijn privé-uitlatingen.[32] Uit Mitterrands (tamelijk late) bekering kan echter ook geconcludeerd worden dat voor hem de betrekkingen met Duitsland en de verstandhouding met Kohl uiteindelijk het zwaarst wogen. Kohl was er evenzeer veel aan gelegen de bijzondere band met Frankrijk in stand te houden en de persoonlijke relatie met Mitterrand niet op te offeren aan het geschil over de Duitse eenheid. De bondskanselier legde de schuld van de Franse houding niet zozeer bij de president als wel bij diens directe omgeving. Mitterrand zelf had volgens Kohl geen duidelijke strategie in het Duitse vraagstuk, maar stond sterk onder invloed van zijn minister van

Buitenlandse Zaken Roland Dumas. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de politieke klasse in Frankrijk vonden de Duitse eenheid onwenselijk, in tegenstelling tot het gewone volk, dat er heel anders over dacht. Althans dat meende de Duitse bondskanselier.[33]

Er kon geen twijfel over bestaan: beide leiders wensten onder de nieuwe verhoudingen de Frans-Duitse as hoe dan ook te handhaven. Frankrijk wilde in de nieuwe constellatie zoveel mogelijk invloed op de Duitse politiek uitoefenen en daarmee zijn vaste bondgenoot voor het Europees beleid behouden. Na de opheffing van de Duitse deling was verdieping van Europese samenwerking voor Mitterrand dan ook duidelijk urgenter dan verbreding. Het herenigd Duitsland was van zijn kant graag bereid zijn leidende rol in Europa vanuit een versterkte positie met Frankrijk te blijven delen. Geen enkele hoofdstad leende zich beter voor de Europese verankering van Duitsland dan Parijs.

De Duitse kwestie in de EG

In de Europese Raad is voor het eerst uitvoerig over de toekomst van Duitsland gesproken op een speciale zitting in Parijs op 18 november 1990. In een monoloog van veertig minuten zei Kohl dat het Duitse volk over zijn eigen toekomst moest kunnen beslissen. Ook mocht er geen discussie over grenzen komen. Thatcher keerde zich als enige openlijk tegen een hereniging met de argumentatie dat deze de positie van Gorbatsjov zou ondermijnen en in heel Midden-Europa tot een reeks grenscorrecties zou leiden. Haar werkelijke motieven bewaarde ze voor haar memoires. Zij had in de ondergang van het communisme juist een nieuwe kans gezien om de Europese samenwerking te doen verwateren: "... In the long term the emergence of free, independent and anti-socialist governments in the region would provide me with the potential allies in my crusade for a wider, looser Europe."[34] Tegelijkertijd besefte zij echter dat de machtsverhoudingen binnen de EG zouden veranderen en dat daarmee het gevaar van een 'federaal' Europa moeilijker te bezweren zou zijn: "But the immediate effect, through the prospect and the reality of German reunification, was to strengthen the hand of Chancellor Kohl and fuel the desire of President Mitterrand and M. Delors for a federal Europe which would 'bind in' the new Germany to a structure within which its preponderance would be checked. Although these matters are best dealt with later in the context of East-West relations, they formed the background to the even more intense battles on monetary and political union in which I henceforth found myself engaged."[35]

De Duitse bondskanselier hield in Parijs zijn mond over eventuele stappen van zijn kant. Nog dezelfde maand lanceerde hij evenwel in zijn parlement een 'Tienpunten plan' voor een Duits-Duitse confederatie, zonder enig voorafgaand overleg met zijn Europese partners. Hierin stelde hij onder meer: "Wie ein wiedervereinigtes Deutschland schliesslich aussehen wird, dass weiss heute niemand. Dass aber die Einheit kommen wird, wenn die Men-

schen in Deutschland sie wollen – dessen bin ich sicher." Ook pleitte hij er met grote nadruk voor om de Europese Gemeenschap open te stellen voor de Midden-Europese landen.[36]

Op 8 en 9 december kwam de Europese Raad in Straatsburg bijeen.Veel Europese leiders voelden zich door Kohls 'Tienpunten plan' voor het blok gezet. De vergadering zou Kohl nog lang heugen: "In alle den Jahren, in denen ich Bundeskanzler bin habe ich niemals einen EG-Gipfel in so eisiger Atmosphäre miterlebt wie diesen." Hij zei zich ervan bewust te zijn dat Duitsers bij de meeste Europeanen niet geliefd waren. Redenen waren de recente geschiedenis, de onaantrekkelijkheid van een buurland met 80 miljoen inwoners en jaloezie over het economisch succes. Niettemin "war ich erstaunt über die fast tribunalartige Befragung, mit der ich in Strassburg konfrontiert wurde".[37] Thatcher rept in haar memoires met geen woord over die ondervraging.[38]

Thatcher en Mitterrand waren overigens niet de enige critici van Kohl's vaste voornemens. Ook Lubbers was volgens de bondskanselier een duidelijke opponent (zie hoofdstuk VI). De Italiaanse premier Andreotti hield zelfs tot het laatste moment (december) vol dat de hereniging onmogelijk was. Toen hij ongelijk kreeg, maakten de Italiaanse media en intellectuelen zich in zijn voetsporen aanhoudend grote zorgen over de Duitse toekomst. Voor de Italiaanse regering betekende de Duitse eenheid een reden te meer om Bonn te binden aan de ontwikkeling naar een federaal Europa. Ook trachtte Andreotti tegenwicht te bieden aan de Frans-Duitse as door nauwere betrekkingen aan te knopen met Spanje en het Verenigd Koninkrijk.[39]

Tribunaal of niet, de Duitse regering heeft in de slotverklaring van de Europese Raad van Straatsburg opgenomen weten te krijgen dat alle Duitsers recht hebben op zelfbeschikking en daarmee ook het recht op een staatkundige eenheid.[40] De Bondsrepubliek betaalde hier wel een prijs voor. Op dezelfde Top werd op Franse instigatie en uiteindelijk met instemming van Kohl een belangrijke beslissing genomen over de verwezenlijking van een Economische en Monetaire Unie (EMU). Hiermee werd het Maastricht-proces op politiek niveau op gang gebracht. De eerstvolgende Europese Raad (28 april 1990) in Dublin zegde formeel zijn steun toe aan de Duitse hereniging.

De Europese veiligheid na de val van de Muur

Met het einde van de Koude Oorlog verloren ook de Westerse vrede- en veiligheidsstructuren hun oorspronkelijke bestaansrecht. Daarmee kwam de vraag op of de instellingen moesten blijven voortbestaan en, zo ja, wat hun nieuwe samenstelling en taken zouden moeten worden. Het toebedelen van werkterreinen betekent in principe een politieke keuze voor de ene institutie en niet de andere, omdat overlappingen nu eenmaal weinig zin hebben. Van een nieuwe weldoordachte veiligheidsarchitectuur was evenwel geen sprake. De voorkeuren van regeringen waren niet gebaseerd op een alomvattend model van optimale stabiliteit en veiligheid, waarin alle instellingen comple-

mentair konden doen waar ze het beste in waren. Nieuwe instituties waren niet aan de orde. De staten waren er veeleer op uit vooral die organisaties te versterken waarin zijzelf een relatief belangrijke rol konden spelen, of waar hun nationaal belang en ambitie het beste tot hun recht konden komen. De taakverdeling werd verder gecompliceerd door de onbestendigheid van de nieuwe veiligheidsrisico's. Militaire planning en het ontwerpen van strategieën waren daardoor veel moeilijker dan in het recente verleden. De sturende hand van de Verenigde Staten werd niet meer als vanzelfsprekend ervaren. De nieuwe veiligheidsarchitectuur was nog lang niet uitgekristalliseerd. Het overheersende beeld in deze periode is dat van elkaar beconcurrerende instellingen, die zichzelf een belangrijker rol toekennen dan de ander. De communiqués na een topconferentie of ministersbijeenkomst gaven telkens weer de indruk dat de rolverdeling was beslist in het voordeel van de instelling die zojuist vergaderd had.[41]

Op mondiaal niveau heerste aanvankelijk optimisme dat de Verenigde Naties een effectievere organisatie zouden kunnen worden nu zij niet meer werden verlamd door de Oost-West-tegenstelling. Men zag voor deze organisatie nieuwe mogelijkheden op het terrein van preventieve diplomatie, het afdwingen en bewaren van de vrede. Ook werd gesproken over de uitbreiding van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, onder andere met Duitsland.[42] Zelfs president Bush ontstak in ongekende euforie over de wereldorganisatie: "Perhaps for the first time since the creation of the United Nations, it was possible to look at the Organization's Charter as a living, breathing document. The mission was to make it strong and steady."[43]

Aanvankelijk bestond de hoop dat op Pan-Europees niveau de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) zou kunnen uitgroeien tot een integraal veiligheidssysteem.[44] De organisatie omvatte alle Europese staten, de voormalige Sovjet-republieken, alsmede de Verenigde Staten en Canada. Zij was voortgekomen uit het 'Helsinki-proces', waarin Oost en West afspraken hadden gemaakt over veiligheid en samenwerking en waarin de grenzen in Europa definitief werden vastgelegd. De CVSE beschikte echter niet over een militaire operationele capaciteit en met zo'n breed lidmaatschap werkte de consensusbesluitvorming verlammend. De nieuwe democratieën hadden bovendien behoefte aan politieke én militaire veiligheidsgaranties. De Pan-Europese organisatie was geworteld in de Koude Oorlog en voldeed bij lange na niet aan deze verlangens. De voormalige satellietlanden wilden zo snel mogelijk lid worden van de NAVO en de EG. De CVSE verloor de strijd om de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur nog voordat hij goed en wel was uitgebroken.

NAVO

De Noord Atlantische Verdrags Organisatie had haar lidstaten decennialang met succes bescherming geboden tegen de militaire en politieke dreiging van de Sovjet-Unie. Afgezien van Frankrijk, Spanje en IJsland maakten alle lidsta-

ten deel uit van een geïntegreerde militaire structuur. De politieke samenwerking vindt plaats in de Noord-Atlantische Raad, waarin de regeringen op basis van formele gelijkheid zijn vertegenwoordigd. In de praktijk was echter sprake van een onmiskenbare Amerikaanse politiek-militaire dominantie. De Verenigde Staten waren de machtigste lidstaat, droegen verreweg de grootste militaire lasten en – het allerbelangrijkste – beschermden de Europese bondgenoten met hun atoomparaplu.

De gedaanteverandering van de Sovjetunie onder Gorbatsjov leidde in de NAVO tot een heroverweging van de eigen missie. Met de ineenstorting van het communisme en, wat later, de ontbinding van het Warschau Pact (1991) kwam zelfs de reden van bestaan van het bondgenootschap in het geding. Collectieve verdediging was niet meer opportuun. Welke politieke en militaire taken moest de NAVO behouden of op zich nemen nu de hoofdreden van haar oprichting was weggevallen? Hoe diende het bondgenootschap om te gaan met de voormalige Oostblokstaten? Ook al werd opheffing niet wenselijk geacht, diepgaande hervormingen waren onvermijdelijk geworden.

De NAVO-topconferentie van juli 1990 onderkende de ingrijpende veranderingen en trok daar in de zogenoemde 'London Declaration' historische conclusies uit: "'The 'Sixteen' held out their hand to the former adversaries in Eastern Europe, offering them their friendship and proposing a joint declaration in which the countries of NATO and the Warsaw Pact solemnly declare that they no longer consider each other as enemies and that they do not have the intention of resorting to force against each other. The Alliance will change its military system, reducing forward deployments, creating smaller, multinational units and reducing the number of exercises and readiness of active troops."[45] De discussies over de transformatie van de NAVO waren hiermee echter nog geenszins afgerond. Nu de omstandigheden zo diepgaand waren gewijzigd, kwam de vraag naar de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid in het centrum van het debat te staan. Zou Washington bereid blijven zich nog grote militaire en financiële offers te getroosten nu de grootste dreiging was weggevallen? Zou bij de regering en/of het Congres niet spoedig de overtuiging postvatten dat Europa voortaan maar (meer) zijn eigen boontjes moest doppen?

Tegelijkertijd werd door de nieuwe situatie het oude interne Europese debat aangezwengeld over de wenselijkheid van een grotere onafhankelijkheid van de Verenigde Staten. Hierbij traden de traditionele basisoriëntaties van de West-Europese staten weer op de voorgrond. Nog meer dan voorheen kwamen de 'Atlantici' en de 'Europeanen' tegenover elkaar te staan. De ontmanteling van het Warschau Pact speelde uiteraard de 'Europeanen', Frankrijk en Spanje voorop, in de kaart. De noodzaak van Amerikaanse aanwezigheid was immers aanzienlijk afgenomen. Het was volgens Parijs en Madrid de hoogste tijd dat Europa een veel grotere verantwoordelijkheid nam voor zijn eigen verdediging en stabiliteit. De economische verwevenheid en gemeenschappelijke belangen verdienden ook een buitenlandspolitieke en veiligheidsdimensie te krijgen. De Atlantici daarentegen, het Verenigd Koninkrijk voorop, met

Nederland, Portugal en Denemarken in zijn kielzog, wezen vooral op het grote gevaar van destabilisatie van de atoommacht Rusland. Ook de risico's van opkomend nationalisme, etnische spanningen en grensconflicten moesten niet worden onderschat. De NAVO en de Amerikaanse veiligheidsgaranties konden nog niet worden gemist. Nu al nadrukkelijk spreken over een eigen Europese defensie zou de Amerikanen slechts aanmoedigen nog meer troepen terug te trekken.

De Noord-Atlantische Raad in Kopenhagen (juni 1991) leek een duidelijke overwinning voor de 'Atlantici'. De slotverklaring onderstreepte dat "NATO should remain the principal venue for consultations and the forum for agreement on all policies relating to the security and defence commitments of member states".[46] We moeten hierbij wel bedenken dat de Sovjetunie op dat moment nog bestond, ook al was zij al aanzienlijk in verval. Het bondgenootschap sprak nog niet over uitbreiding van het lidmaatschap, maar verklaarde zich wel al verantwoordelijk voor de veiligheid van de nieuwe democratieën: "... any attempt at coercion or intimidation directed against the states of Central or Eastern Europe would be treated as a matter of direct and material concern to the NATO members."[47] Ook al noemde de NAVO zichzelf het belangrijkste forum voor veiligheidsvraagstukken, zij refereerde nu ook aan de (niet nader gespecificeerde) rol van andere instellingen, zoals de EG, de WEU en de CVSE. Er groeide in Atlantisch kader een zekere erkenning van een Europese veiligheidsidentiteit, maar deze werd uitdrukkelijk en consequent als versterking van het Atlantisch bondgenootschap beschouwd.

Bij de volgende Noord-Atlantische Raad in Rome (november 1991) was het denken van de bondgenoten al wat meer in 'Europese' richting opgeschoven. Dit hing mede samen met de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht, waar een maand later over zou worden besloten door de EG-lidstaten die ook tot de NAVO behoorden. In de Verklaring van Rome staat dat "enhanced responsibilities for Europeans are essential for a successful transformation of our Alliance" en zelfs dat "strategic unity and the indivisibility of security are compatible with the emergence of specific European defence arrangements".[48] De aanpassing van de strategie richtte zich overigens nog uitsluitend op de verdediging van het eigen gebied: er bestond nog geen overeenstemming over militair optreden buiten het verdragsgebied ('out of area operations'). De bondgenoten werden het in Rome eens over een nieuw strategisch concept, zij het nog op een tamelijk hoog abstractieniveau en alleen gericht op de collectieve verdediging van het eigen gebied: "a broad approach to security, reflected in the mutually reinforcing elements of dialogue, cooperation and maintenance of an effective collective defence capability". De bedoeling van dit concept was vooral: "preventing and if necessary, managing crises affecting the Alliance security".[49]

WEU (West-Europese Unie)

De West-Europese samenwerking kreeg voor het eerst gestalte in 1948 met de ondertekening van het Verdrag van Brussel. Dat was niet alleen gericht tegen de Sovjetdreiging, maar ook nog tegen mogelijke nieuwe Duitse gevaren. De overeenkomst bevatte een clausule van wederzijdse militaire bijstand bij agressie, alsmede afspraken over politieke, economische en veiligheidszaken. In 1955 is het Verdrag van Brussel omgezet in de West-Europese Unie (WEU) en zijn Duitsland en Italië toegetreden. Overvleugeld door de NAVO (verdrag in 1949 ondertekend) heeft de WEU tot 1984 een slapend bestaan geleid. Toen vond er in Rome een gezamenlijke bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie plaats met de bedoeling de WEU te (re)activeren. In de slotverklaring werd als doel geformuleerd de Europese veiligheidsidentiteit te omschrijven en het defensiebeleid van de lidstaten geleidelijk te harmoniseren. Dit voornemen was niet in strijd met de Amerikaanse wensen, maar juist een poging om daaraan tegemoet te komen. Bij de grootste NAVO-bondgenoot was een sterke onvrede ontstaan over de Europese bijdrage aan de eigen verdediging. De Europeanen zouden een groter deel van de lasten moeten dragen en tot meer onderlinge defensiesamenwerking moeten komen.[50]

In 1987 kreeg de opleving een nieuwe impuls, nota bene onder het voorzitterschap van het sterk Atlantisch georiënteerde Nederland. De WEU-ministers namen een substantieel beleidsdocument aan, het 'Platform on European Security Interests', ook wel 'Hague Platform' genoemd. Hierin werd de Europese veiligheidsdimensie geformuleerd, zij het uitdrukkelijk binnen het kader van Atlantische solidariteit: "The security of the Western European countries can only be ensured in close association with our North American Allies. The security of the Alliance is indivisible. [...] We remain determined to pursue European integration including security and defence and make a more effective contribution to the common defence of the West."[51] Geen wonder dat de Amerikaanse president Reagan er direct in een jubelstemming van raakte: "Last week, the Foreign and Defence Ministers of the Western European Union issued an impressive declaration. It reaffirmed the importance of maintaining our nuclear and conventional deterrence and affirmed a positive Western European identity in the field of defence within the framework of the Atlantic Alliance. We welcome these developments."[52] De tekst bevatte daarnaast nog een andere opmerkelijke passage: "The European unification would not be complete as long as it did not contain a defence element." Het was opmerkelijk dat Londen met deze zinsnede akkoord was gegaan. Toen de Britse regering in latere onderhandelingen (Maastricht) een andere opvatting verkondigde, zou deze passage dan ook tegen haar worden gebruikt.[53]

De discussie over de Europese veiligheidsidentiteit en de WEU kwam door de ineenstorting van het communisme in een heel nieuw daglicht te staan. Het primaat van de NAVO en de Amerikaanse betrokkenheid hadden hun vanzelfsprekendheid verloren, de eigen verklaringen van het tegendeel ten

spijt. Hierdoor raakten steeds meer Europese regeringen ervan doordrongen dat zij gezamenlijk een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid konden en moesten dragen. In de geciteerde communiqués is deze overtuiging duidelijk terug te vinden. Door haar aard en doelstellingen kwam de WEU steeds sterker in beeld om in een nieuwe Europese veiligheidsstructuur een rol te spelen, naast de NAVO. Volgens secretaris-generaal Van Eekelen had de WEU zelfs een belangrijke meerwaarde om een 'natuurlijke brugfunctie' te vervullen tussen de NAVO en de Europese integratie. In een nota aan de betrokken regeringen (november 1991) wees hij op een aantal duidelijke voordelen. "De organisatie streeft", aldus Van Eekelen, "op basis van het aangepaste Verdrag van Brussel en het Haagse Platform naar Europese integratie en deze is pas compleet als zij ook veiligheid en defensie omvat." De WEU kent een onderlinge bijstandsverplichting, die zelfs verder gaat dan bij het Atlantisch bondgenootschap. Zij heeft een bijzondere constructie waar de ministers van BZ en Defensie samenkomen. Het verdrag kent geen geografische beperkingen. Tegelijkertijd hebben de lidstaten zich verplicht in nauwe samenwerking met de NAVO te opereren. In de visie van de secretaris-generaal vertegenwoordigde de WEU de defensie-dimensie van het Europese integratieproces. De organisatie zou bovendien operationele taken op zich kunnen nemen buiten Europa.[54]

In de aanloop naar de topconferenties in 1991 van de NAVO in Rome (november) en van de EG in Maastricht (december) spitsten de onderhandelingen zich toe op de rol van de WEU in relatie tot deze twee organisaties. Sommige EG-lidstaten, vooral Italië en België, wensten de WEU direct aan de EG te koppelen. Frankrijk en Duitsland beschouwden de fusie als een doelstelling voor de langere termijn. Volgens andere staten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Portugal, diende de 'Europese Defensie Identiteit' bovenal de Atlantische samenwerking te versterken en dus lag inpassing in het integratieproces niet voor de hand.

De rivaliteit zou met het afsluiten van het Verdrag van Maastricht nog niet ten einde zijn. Tijdens de oorlog in ex-Joegoslavië zou blijken dat de verhoudingen tussen (alle) vredes- en veiligheidsorganisaties nog lang niet waren uitgekristalliseerd (zie hoofdstuk III). De concurrentie tussen de Westelijke veiligheidsorganisaties zou zich daarnaast uitstrekken tot het operationele werkterrein. Zo vond de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Baker dat de NAVO ook buiten het traditionele verdragsgebied actief moest (kunnen) worden. WEU-secretaris-generaal Van Eekelen keerde zich tegen deze NAVO-'expansie' en wees erop dat alleen zijn eigen organisatie verdragsmatig in principe de hele wereld als werkterrein had.[55]

De voormalige Warschau Pact-landen hechtten onmiskenbaar meer belang aan de NAVO dan aan de WEU. Hun hoogste prioriteit lag in spoedige toetreding tot het Atlantisch bondgenootschap, voornamelijk vanwege de nucleaire beveiliging door de Verenigde Staten. Zij waren het verleden niet vergeten en ook de recente ontwikkelingen bij de machtige en instabiele oosterbuur stelden hen niet bepaald gerust. De Europese landen alleen zouden niet

in staat zijn aan de Russische kernmogendheid tegenwicht te bieden. Daarnaast verschafte het NAVO-lidmaatschap internationaal het prestige waar de zojuist verkozen regeringen sterke behoefte aan hadden. Ook waren de politieke leiders niet gerust op de blijvende democratische gezindheid van hun strijdkrachten en wilden ze deze dus maar al te graag verankeren in de geïntegreerde militaire structuur.

Het EPU-proces

Zoals hieronder uiteen zal worden gezet is vanaf eind 1989 stapje voor stapje de behoefte gegroeid aan een politieke akkoord, complementair aan de Economische en Monetaire Unie. Tot aan Maastricht zou onenigheid blijven bestaan over wat de 'Europese Politieke Unie' (EPU) is gaan heten. Welke nieuwe verdragsmatige politieke en institutionele afspraken zouden er in de Intergouvernementele Conferentie moeten worden gemaakt?

De algemene inzet van de deelnemers aan de onderhandelingen over het EPU, dat wil zeggen de lidstaten en de instellingen van de EG, kan als volgt worden gekenschetst.[56] Alleen de *lidstaten* beslissen en hebben alle een vetorecht.

Frankrijk

De Europapolitiek van president Mitterrand was in essentie dezelfde als die van De Gaulle.

Uitgangspunt is dat Frankrijk groot belang heeft bij intensieve Europese samenwerking. Deze dient echter zó gestructureerd te worden dat de Franse republiek hierin een leidende rol kan spelen, met een maximaal behoud van de eigen soevereiniteit. Derhalve bestaat een duidelijke voorkeur voor intergouvernementele boven supranationale constructies. Om Frankrijk in te delen bij de 'federalisten', zoals niet alleen Thatcher maar ook Mitterrand zelf heeft gedaan, is dan ook misleidend. Het Europese model van de Fransen moet zoveel mogelijk aansluiten op hun eigen presidentiële systeem. De Europese Raad dient buiten ('boven') de EG-procedures de grote lijnen van het beleid uit te zetten, die dan door de vakministers worden uitgewerkt en geïmplementeerd. De positie van de Raad, waarin de regeringen zijn vertegenwoordigd, moet sterker zijn dan van de supranationale Commissie en het Europees Parlement. Pogingen deze laatste twee instellingen meer bevoegdheden toe te kennen, kunnen op weinig Franse sympathie rekenen. Parijs was voorstander van de oprichting van een Europese Senaat, waar nationale *en* Europarlementsleden in zouden zitten en die het primaat had boven het EP, maar kreeg hier onvoldoende steun voor. Voor Frankrijk stond de EPU vooral in het teken van de Duitse hereniging. In brede politieke kring werd gevreesd dat het Europese machtscentrum zou verschuiven van Parijs naar Berlijn, dat zich meer op het Oosten dan het Westen (lees: Frankrijk) zou gaan oriënteren.

Aanvankelijk (eind 1989) pleitte Mitterrand voor een geheel nieuw, intergouvernementeel concept, 'een Pan-Europese confederatie', om de Duitse macht te neutraliseren, maar later liet hij dit idee weer los. Toen de hereniging onvermijdelijk bleek, zette Mitterrand zijn kaarten op verbetering van de relaties met Bonn (Berlijn), gekoppeld aan verdieping van de Europese integratie. Frankrijk en Duitsland zouden de harde kern van de EPU moeten vormen. Mitterrand was bereid hiervoor de (onvermijdelijke) prijs te betalen in de vorm van enig verlies aan nationale soevereiniteit. Daarnaast pleitte Parijs voor opwaardering van de CVSE en de Raad van Europa. Om de Franse machtspositie nieuw reliëf te geven, besloot Mitterrand tegelijkertijd de eigen nucleaire capaciteit te versterken. Ook greep hij de Golfcrisis aan om Frankrijk een geprofileerde rol te laten spelen op het wereldtoneel. Bovendien verzette hij zich tegen een permanente zetel voor Duitsland, Italië of de EG (EU) in de VN-Veiligheidsraad.

Wel deed de Franse regering samen met Duitsland een aantal belangrijke voorstellen voor de EPU (zie onder). De hoogste prioriteit van Frankrijk was het GBVB, in het bijzonder de ontwikkeling van een Europese Veiligheids Identiteit. In een overgangsperiode zou de WEU het uitvoerend orgaan van de toekomstige EU moeten worden, terwijl in een later stadium EU en WEU zouden moeten integreren. Defensie zou ook onderdeel moeten worden van de EPU, in elk geval op termijn. Een ander hoofdpunt voor de Fransen was versterking van de positie van de Europese Raad, vooral wat betreft het GBVB.

Tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg heeft de Franse diplomatie een zeer actieve rol gespeeld bij het vormgeven van een concepttekst. De politiek van Mitterrand vertoonde, alle omwentelingen ten spijt, een hoge mate van historische continuïteit en consistentie.

Duitsland

Het Europabeleid van de Bondsrepubliek had decennialang in het teken gestaan van politieke rehabilitatie, economische ontwikkeling en, in een later stadium, de hereniging. Bescherming tegen de Sovjetunie werd bovenal gevonden in zeer nauwe Atlantische banden. De Europese integratie op supranationale basis droeg in hoge mate bij aan zowel de politieke emancipatie als de opmerkelijke welvaartsgroei. De EGKS en de EEG kwamen voor Bonn dan ook als geroepen. De Bondsrepubliek ontpopte zich als een economische reus, maar bewaarde politiek lange tijd een laag profiel. In nauwe samenwerking met Frankrijk konden de Duitsers niettemin een geaccepteerde hoofdrol vervullen binnen de EG. Deze positie was vooral gebaseerd op de belangrijke financiële bijdrage die Brussel uit Bonn verkreeg. De (aangekondigde) hereniging leidde echter tot spanningen met veel Europese partners, Frankrijk zeker niet uitgesloten. Een machtiger Duitsland was alleen aanvaardbaar binnen de kaders van verdere Europese integratie.

Het opgeven van de D-Mark en het prijsgeven van de positie van de onafhankelijke *Bundesbank* waren zeer impopulair in de Bondsrepubliek.Toen de EMU echter onafwendbaar bleek, was er ook Kohl extra veel aan gelegen het idee van een Europese Politieke Unie (EPU) nieuw leven in te blazen. De bondskanselier was altijd al pleitbezorger geweest van de Duitse inbedding in Europa. De eenwording had de noodzaak van politieke integratie ook in zijn ogen alleen maar versterkt. Ondanks de spanningen bleef de as Bonn-Parijs van doorslaggevend belang. Daarom stemde Kohl in met een aantal gezamenlijke EPU-initiatieven, waarvan de inhoud duidelijk meer in de Franse dan in de Duitse lijn lag. Zo ging hij mee met de versterking van de intergouvernementele Europese Raad. Ook schaarden Kohl en Genscher zich achter de Franse ideeën over een toekomstig Europees veiligheids- en defensiebeleid, zij het dat hun opstelling mede gemotiveerd werd door de Amerikaanse troepenreductie in Duitsland. Waar Kohl echter geen concessies wenste te doen, was het vraagstuk van de democratische legitimiteit. Hij heeft herhaaldelijk laten doorschemeren niet akkoord te gaan met het EMU- en EPU-verdrag als het Europees Parlement geen medebeslissende bevoegdheden zou krijgen. Op dit punt is Mitterrand aan Kohl tegemoet gekomen. Een ander belangrijk onderdeel dat Duitsland in het verdrag geregeld wilde zien, was de bestrijding van terrorisme en (andere) vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, alsmede de coördinatie van het asiel- en visumbeleid.

Het Verenigd Koninkrijk

Vanaf zijn late toetreding in 1973 heeft het Verenigd Koninkrijk steeds een bijzondere positie ingenomen in de EG. De Europese samenwerking moest intergouvernementeel en economisch van aard zijn. Voorstellen om de supranationale of politieke dimensie te versterken, konden steevast op Brits verzet rekenen. De Britten waren principieel tegen het opgeven van soevereiniteit, omdat dit de positie van het eigen parlement als hoogste besluitvormend orgaan zou ondergraven. De bijzondere banden met de eigen Commonwealth maakte het land minder afhankelijk van het Europese continent. Voor elk Brits kabinet was het daarnaast essentieel dat de Verenigde Staten zoveel mogelijk bij Europa betrokken zouden blijven. De innige Atlantische banden verdroegen zich niet met de ontwikkeling van een Europees veiligheids-, laat staan defensiebeleid.

Vooral ten tijde van premier Thatcher nam het Verenigd Koninkrijk een geïsoleerde positie in, mede door haar stijl van optreden. Thatchers opvolger Major vond haar wijze van opereren in Europa contraproductief: "I had been shocked at my early European Councils to discover that Margaret's strength of will, so admired at home, was used against us abroad. It was the butt of sly little jokes. Most of the other leaders utterly disagreed with her. 'She is a unifying force', I was told. 'She unifies all against her.' After frosty exchanges our partners would restore good humor amongst themselves with a jest about the common enemy – Margaret."[57] Na jarenlang netto-betalerschap had 'the iron

lady' midden jaren tachtig een geprivilegieerde financiële positie voor haar land bedongen. Wel stelde de Britse regering zich zeer constructief op bij de totstandkoming van de interne markt. In de vervolgstappen EMU en EPU zag Londen echter niets. Volgens Thatcher ging achter het concept 'Politieke Unie' een speciale Frans-Duitse agenda schuil. Het Franse federalisme was volgens haar van tactische aard. De Fransen stonden een sterke Europese Raad voor, waar met meerderheid zou worden beslist om de macht van de Duitsers in te tomen. De bevoegdheden van de Commissie en het EP mochten van Parijs niet toenemen. Bonn wilde een verankering in de EPU om de hereniging te legitimeren en te bevestigen dat het nieuwe Duitsland zich niet zou gedragen als het oude Duitsland onder Bismarck en Hitler. Thatcher beschouwde dit als federalisme uit overtuiging. Zij was er, naar eigen zeggen, op uit de tweespalt tussen Bonn en Parijs bloot te leggen, met het doel zo de EPU te torpederen.[58]

Nadat mevrouw Thatcher de steun van haar eigen ministers had verloren, trad zij af en werd in november 1990 opgevolgd door John Major. Deze had wel een geheel andere stijl van politiek bedrijven, maar verschilde niet wezenlijk met zijn voorgangster van mening over Europa: "Yet I shared many of her concerns. I recoiled the prospect of a 'federal' Europe. I was deeply suspicious of political union. I did not wish to ditch the sterling. I believed the conditions the Social Charter sought to impose would add to employers' costs and push up unemployment. I did not want to see a more powerful Commission. I did believe it was right to enlarge the Community and bring in the nation states of Central Europe. On that issue I was not alone, but on most others Britain was isolated. No one would join us, even when they thought we were right, because of our reputation as the in-house awkward squad."[59]

Major besefte dat het Verenigd Koninkrijk niet tot in lengte van dagen de ambities van de elf andere zou kunnen blokkeren. Hij zocht toenadering tot de in zijn optiek drie belangrijkste beleidsmakers: Kohl, Mitterrand en Delors. Later ook tot Lubbers, toen Nederland EG-voorzitter was. Met Kohl zei Major veel gemeen te hebben. Die zou een vriend worden en bij gelegenheid ook een bondgenoot. Het trof de nieuwe Britse premier hoe Mitterrand in vergaderingen Kohl voortdurend stroop om de mond smeerde. Voor Major was het al snel duidelijk wat hem te doen stond om in de Europese Raad maximale invloed uit te oefenen: "I soon realised that getting your way in Europe was a specialised affair. It had its own natural rhythms. It was better to play by the clubrules. Britain needed to raise its voice from within the charmed circle."[60]

Italië

Voor Italië bood de Europese integratie de uitgelezen kans het fascistisch-nationalistisch verleden te vergeten. De pro-Europese houding werd breed gedragen in de samenleving en op politiek niveau. Van 'onderop' hebben Italiaanse federalisten een belangrijke stimulerende rol vervuld vanaf de tijd van de EDG tot en met de EPU. In de Italiaanse benadering neemt de demo-

cratische dimensie, de positie van de burgers en van de Europese volksvertegen-woordiging, dan ook een centrale plaats in. Italië was een warm voorstander van de directe verkiezing van het EP. Het Europarlementslid Spinelli bouwde een grote naam op met de oprichting van de informele zogenoemde 'Crocodile Intergroup' en de formele institutionele commissie die het concept voor het Europese Unie-verdrag opstelde, dat door het EP in 1984 werd aangenomen.

Bouwde Italië op politiek en diplomatiek niveau een uitgesproken pro-Europese reputatie op, de eigen overheidsbureaucratie taste deze goede naam weer aan door de beroerde manier waarop de Brusselse richtlijnen werden geïmplementeerd en de Europese steungelden werden aangewend.

Ook bij de Intergouvernementele Conferentie over de EPU stond uitbreiding van de bevoegdheden van het EP bovenaan de Italiaanse wensenlijst. Als vertegenwoordiger van de Europese bevolking had het EP de grootste legitimiteit en het moest derhalve eigenlijk een beslissende rol krijgen. Premier Andreotti verklaarde zelfs de verdragstekst niet te ondertekenen als deze niet kon rekenen op de steun van het EP. Italië heeft verscheidene, soms zelfs radicale voorstellen gedaan inzake het GBVB. De Italianen vonden het van het grootste belang dat Europa met één stem zou spreken in de wereld. Tegelijkertijd erkenden zij nog steeds het primaat van de NAVO voor de Europese veiligheid. De plannen waren controversieel en werden bovendien uiteenlopend geïnterpreteerd, afhankelijk van de meer Europese of Atlantische invalshoek. Italië zelf was lange tijd onduidelijk over zijn eigen bedoelingen, maar koos uiteindelijk voor de Atlantische interpretatie.

België

Zoals uit het historisch overzicht bleek, heeft België van begin af aan een actief beleid gevoerd om een federaal of supranationaal Europa tot stand te brengen. Deze inzet is steeds breed gesteund door de bevolking en door bijna alle politieke partijen. De redenen hiervoor liggen in de geografische positie, de sterke afhankelijkheid van buitenlandse handel en de losse federale structuur, die een beperkte identificatie met het (soevereine) nationale niveau impliceert. Anders gezegd, de Vlaams-Waalse tegenstellingen schiepen de ruimte voor een opvallend sterke Europese oriëntatie.

Nog voordat er tot een Intergouvernementele Conferentie over de EPU was besloten, stelde de Belgische regering een memorandum op dat paste in de Belgische traditie van supranationaliteit. Niettemin was het zo geformuleerd dat de tegenstanders er niet te veel aanstoot aan zouden nemen; alleen de Britten waren uitdrukkelijk tegen (zie verder).

De belangrijkste Belgische politici tijdens het Maastricht-proces, premier Martens en minister van Buitenlandse Zaken Eyskens, waren overtuigde 'Europeanen'. De regering had voor de onderhandelingen drie prioriteiten geformuleerd. De instellingen en de besluitvorming zouden efficiënter moeten worden. De Raad diende voortaan op alle terreinen met gekwalificeerde meer-

derheid te beslissen; omdat regeringen dan vaker overstemd konden worden en de nationale parlementen daarmee buiten spel stonden, moest het EP over alles medebeslissingsbevoegdheid krijgen. Ook zou het EP de voorzitter van de Commissie moeten kiezen. België was tegen het voorstel van Luxemburg voor een pijlerstructuur.

Ter wille van de effectiviteit van het GBVB pleitte de Belgische regering ook daar voor meerderheidsbesluitvorming. De Europese Raad zou hierin geen rol moeten krijgen.Veiligheidsbeleid zou over een breed spectrum onmiddellijk en defensie geleidelijk tot de competentie van de EG moeten gaan behoren. De WEU zou eerst als tussenschakel tussen NAVO en EG moeten fungeren en vanaf 1998 in de EG dienen op te gaan. Vooralsnog bleef in Belgische ogen het Atlantisch Bondgenootschap echter essentieel voor de Europese veiligheid.

Luxemburg

Het kleinste land van de EG heeft vooral in de eerste fase, samen met België en Nederland, een zeer actieve rol gespeeld in het op gang brengen van het integratieproces. Het Groothertogdom was een uitgesproken voorstander van een federaal of supranationaal Europa. De geringe omvang maakt het land kwetsbaar voor het machtsspel van de grotere mogendheden. Begrijpelijkerwijs waren de Luxemburgers voortdurend bang om gemarginaliseerd te worden, vooral door de Frans-Duitse as. Ook is het staatje (met destijds nog geen 400.000 inwoners) door de zeer kleine thuismarkt sterk op de export aangewezen. Mede door de geografische ligging werd de stad Luxemburg naast Brussel een belangrijke vestigingsplaats voor Europese instellingen. Ook hebben Luxemburgers als Bech, Werner, Thorn, Poos en Santer een vooraanstaande, vaak bemiddelende rol gespeeld als minister(-president) of Commissievoorzitter. De Luxemburgse bevolking en de politieke partijen hebben de Europese oriëntatie steeds gesteund, mede omdat de instituties arbeidsplaatsen schiepen en inkomens genereerden.

Met de aanvaarding van het Voorzitterschap is het kleine Luxemburg een belangrijke initiërende rol gaan vervullen en heeft het conceptverdragsteksten geproduceerd. Uitgangspunt van deze voorstellen was niet de Luxemburgse visie op Europa, maar een mogelijk compromis tussen de 'supranationalen' en 'intergouvernementalisten'. Beide konden echter in dat stadium van de onderhandelingen niet tevreden worden gesteld. Luxemburg had de voorzittershamer nog maar net in handen of de Golfoorlog brak uit. Mede hierdoor kwam het GBVB bovenaan de agenda van de Intergouvernementele Conferentie.

Griekenland

In hetzelfde jaar van de Griekse toetreding tot de EG (1981) werd na verkiezingen het pro-Europese kabinet vervangen door een ministersploeg van de

socialistische partij (PASOK), onder leiding van Andreas Papandreou. Deze nam een algemeen zeer destructieve houding aan en keerde zich bovendien in de jaren tachtig tegen alle hervormingsvoorstellen. Pas met het aantreden van Constantine Mitsotakis met zijn *Nea Dimokratia* (Democratische Partij) keerde het tij. De uitgesproken anti-Europese houding veranderde in een constructieve opstelling, die nu meer aansloot bij de 'federalen' dan bij de Britten en de Denen. Het hoofdpunt van de Griekse regering was de vermindering van het 'democratisch deficit' en dus de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP. Tegelijkertijd diende ook de rol van de Commissie te worden versterkt. In tegenstelling tot Papandreou hechtte Mitsotakis daarnaast grote waarde aan drastische uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Zijn regering was ook voor een veel effectiever gemeenschappelijk buitenlands beleid, zij het op intergouvernementele grondslag en binnen het bestaande EPS-kader. De EPU zou een sterke Veiligheids- en Defensie Identiteit moeten ontwikkelen. De achtergrond van dit standpunt was dat de Grieken lid wensten te worden van de WEU, voordat Turkije zich hierbij zou mogen aansluiten. Evenals de andere armere lidstaten was ook Griekenland een warm pleitbezorger van grotere financiële hulp vanuit Brussel voor achterstandsgebieden.

Spanje

Onder het Franco-regime had Spanje in een internationaal isolement verkeerd en niet voldaan aan de politieke criteria voor EG-lidmaatschap. Na de herinvoering van de democratie in 1977 startten onmiddellijk toetredingsonderhandelingen die door Spanjes economische achterstand pas in 1985 met succes konden worden afgerond. Onder leiding van premier Filipe Gonzáles ontwikkelde Spanje zich tot een duidelijke pro-Europese ('federaal georiënteerde') lidstaat, zonder de bijzondere banden met de Arabische landen en Latijns-Amerika te veronachtzamen. Spanje was in 1982 wel lid van de NAVO geworden, maar nam geen deel aan de geïntegreerde militaire structuur.

De Spaanse regering streefde in EPU-kader naar een gemeenschappelijk buitenlands beleid, waar met unanimiteit over besloten zou moeten worden. Uitvoeringsbeslissingen mochten met meerderheid worden genomen. Ook veiligheidsbeleid en zelfs defensie moesten onder de EPU-competentie vallen, in elk geval op termijn. Wederzijdse verdedigingsverplichtingen en een Europese krijgsmacht zouden dan niet moeten worden uitgesloten.

Daarnaast deed Spanje concrete voorstellen voor de invoering van het Europees burgerschap. De 'menselijke dimensie' van de Gemeenschap zou gestalte moeten krijgen in de vorm van een lijst met Europese burgerrechten en de instelling van een ombudsman. Burgers van alle lidstaten zouden overal in de EG kiesrecht moeten hebben voor het EP en de gemeenteraad. Aan het EP zouden meer rechten toebedeeld moeten worden, waaronder dat van initiatief.

Het belangrijkste strijdpunt voor Madrid was de vermindering van de regionale welvaartsverschillen in de EG. Hiervoor zou voldoende geld moeten worden vrijgemaakt. Gonzáles nam op dit punt een compromisloze positie in en dreigde bij herhaling zijn steun aan het verdrag te onthouden als hij zijn zin niet kreeg.

Portugal

Ook Portugal was internationaal geïsoleerd, tot de 'Anjer Revolutie' in 1974 een einde maakte aan het totalitaire regime. Het land heeft groot belang bij de EG, maar was in tegenstelling tot zijn buurland geen groot voorstander van een ontwikkeling in supranationale richting. Met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken was het in principe voor intergouvernementele constructies. De Europese Raad zou, overeenkomstig de Franse wensen, het belangrijkste besluitvormende orgaan moeten worden dat de richtsnoeren vaststelt voor het GBVB. De Raad zou omwille van de effectiviteit wél vaker met meerderheid moeten beslissen.

Portugal was traditioneel sterk Atlantisch georiënteerd en had geen behoefte aan een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De NAVO was en bleef het belangrijkste kader; de WEU zou daar hooguit een pilaar in kunnen vormen. Niet verwonderlijk, gezien zijn economische problemen, was ook Portugal overtuigd voorstander van economische en sociale solidariteit en daarmee van een grotere overdracht van Europese financiële middelen aan zichzelf.

In de praktijk van de onderhandelingen stelde Portugal zich overigens pragmatisch en constructief op. Het wilde als een relevante partner beschouwd worden. Uiteindelijk hechtten de Portugezen echter meer aan financiële tegemoetkomingen dan aan verwezenlijking van hun institutionele principes.

Denemarken

De Deense aansluiting bij de EG in 1973 was vooral economisch gemotiveerd. Politieke integratie vond weinig weerklank bij de bevolking, die meer op Noord-Europa was georiënteerd. Om de burgers mee te krijgen bij het referendum over de toetreding, stelden de leidende politici de EG voor als een douane-unie, met wat aanvullend economisch beleid. Een toekomstige politieke unie was uit den boze. Achtereenvolgende Deense kabinetten kregen weinig manoeuvreerruimte van het parlement en de publieke opinie. Daarom namen ze voortdurend een minimalistische houding aan ten aanzien van verdieping van de integratie. Toen de bevolking na een tweede referendum (over de 'Europese Akte') in 1986 zich echter wederom pro Europa had uitgesproken, veranderde de regering haar opstelling en liet althans een deel van de terughoudendheid vallen. Bovendien beschouwden ook de eurosceptici verdere integratie als de beste methode om het herenigd Duitsland in te kaderen.

Denemarken was in algemene zin terughoudend en ging bij de EPU nadrukkelijk uit van het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin wenste het land verbreding van het werkterrein van bevoegdheden met consumentenbescherming, energie, telecommunicatie, onderwijs en cultuur. Bovendien moesten milieu en sociale zaken hoofdpunten van beleid worden. Het EP moest wel meer invloed krijgen, maar geen medebeslissingsbevoegdheid.

De Atlantisch gezinde Denen voelden niets voor een eigen Europees veiligheids-, laat staan defensiebeleid. Vooral dat laatste mocht niet in het verdrag komen. Ook verzette Kopenhagen zich tegen de voorstellen van het Luxemburgs voorzitterschap wat betreft opname in de verdragstekst van de federale roeping en meerderheidsbesluitvorming bij het GBVB. Wél kon Denemarken zich vinden in de pijlerconstructie van de EPU.

Ierland

De Ierse bevolking stemde in 1972 in grote meerderheid voor het lidmaatschap van de EG. Het belang van toetreding lag in de te verwachten economische voordelen, vooral door deelneming aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook zou toetreding het buitenlandse relatiepatroon aanzienlijk verbreden en het land minder afhankelijk maken van het Verenigd Koninkrijk. De status van neutrale staat in veiligheidspolitiek opzicht zouden de Ieren kunnen behouden.

Dublin heeft zich bij de EPU-onderhandelingen niet op de voorgrond geplaatst met scherpe stellingnames. Na de Europese Top in Rome (oktober 1990) formuleerde premier Haughey de uitgangspunten van zijn regering voor de IGC. De balans tussen politieke, economische en sociale integratie moest gehandhaafd worden. De EG moest verder werken aan een constructieve buitenlandspolitieke rol. De doelmatigheid en de verdieping dienden versterkt te worden. En ten slotte moesten de regionale ongelijkheden worden verminderd.

Ierland hechtte groot belang aan de ontwikkeling van het GBVB, maar onder de voorwaarde dat zijn neutraliteit gerespecteerd kon worden en de unanimiteitsregel in stand bleef. Het voelde niets voor het opnemen van de WEU, waar het geen lid van was, in de EG. Wel waren de Ieren voor versterking van de Europese Raad en steunden ze merkwaardigerwijs zelfs het Frans-Duitse voorstel dit orgaan richtsnoeren voor veiligheid en defensie te laten geven. Dublin wilde blijkbaar hoe dan ook op het hoogste niveau over deze beleidsterreinen meepraten.

De Ierse regering was terughoudend ten aanzien van nieuwe competenties voor de EG. Evenmin liep zij warm voor versterking van het EP en de Commissie. Zij was zeer beducht voor de gevolgen van de EMU voor de armere lidstaten. Daarom stelde zij voor een zogenoemd 'cohesiefonds' in te stellen, waaruit de achterblijvers financiële steun konden putten. Niet verbazingwekkend dat het Ierse voorstel werd gesteund door Griekenland, Portugal en Spanje.

De Europese Commissie

De Commissie was de enige directe deelnemer aan de IGC-onderhandelingen zonder stemrecht. Het was haar (informele) taak de gemeenschappelijke Europese belangen te bewaken en met creatieve voorstellen te komen om het proces met succes af te ronden. De voorzitter, Jacques Delors, had een commissie geleid die de EMU-plannen had voorbereid. Ook in het EPU-proces behoorde hij tot de hoofdrolspelers door zijn uitgesproken ideeën en vastberaden optreden. Delors zag in Thatcher en later Major zijn grootste tegenstrevers bij het opnieuw vormgeven van Europa. Zijn memoires staan bol van de aanvaringen die hij met de Britten heeft gehad.[61]

Behalve in botsende persoonlijkheden lag de oorzaak vooral in sterk uiteenlopende politieke doeleinden. De Commissie en het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigden de uitersten van het onderhandelingsspectrum. Liep de Commissie voorop in haar streven naar supranationale besluitvorming en een eenheidsverdrag, het Verenigd Koninkrijk was de aanvoerder van de 'intergouvernementelen' en groot voorstander van de pijlerstructuur (zie verderop). Was de Commissie een warm pleitbezorger van (geleidelijke) Europeanisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid, het Verenigd Koninkrijk was aanvoerder van het Atlantische team in de EG. Wilden de Commissarissen zelfs een wederzijdse verdedigingsclausule in het verdrag (overheveling van artikel 5 WEU-verdrag), de Britten was dit een gruwel. Streefde Delors naar een substantiële sociale paragraaf in het verdrag, Thatcher en Major vonden dit onaanvaardbaar.

De Commissie heeft vele concrete tekstvoorstellen gedaan. Door haar duidelijke politieke positionering kon dit EG-orgaan haar natuurlijke rol als bemiddelaar echter niet goed vervullen. De voorzittende lidstaat was daarom bij uitstek belast met het vinden van compromissen. Daarbij moest deze voorzitter echter bovenal concessies doen aan zichzelf als medeonderhandelaar.

Het Europees Parlement

Het EP onderhandelt niet formeel mee over het verdrag, het heeft geen recht van amendement op conceptteksten en mag er niet over meebeslissen. Niettemin heeft het een duidelijke visie ontwikkeld, ondanks de uiteenlopende politieke stromingen en nationaliteiten die er in zijn vertegenwoordigd. Ook trachtte het via gedetailleerde resoluties, directe contacten met alle hoofdrolspelers en in samenwerking met nationale parlementsleden zoveel mogelijk invloed uit te oefenen. Het EP belegde met vertegenwoordigers uit de nationale parlementen in november 1990 een bijeenkomst in Rome, de zogenoemde 'Assizen'. De gemeenschappelijke verklaring die daarbij werd uitgegeven, weerspiegelde in hoge mate de opvattingen van het Straatsburgse parlement.

In het kader van de EPU heeft het EP drie rapporten van het lid Martin aangenomen. Het eerste al in maart 1990, nog voordat de lidstaten zelf in het

geweer kwamen. Het EP sprak zich uit voor verdieping van de integratie in supranationale richting, met een sterke Commissie en verregaande medebeslissingsrecht voor zichzelf. Het wenste niet alleen een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid maar ook defensiesamenwerking tot stand te brengen. Er zou zelfs een aparte Raad van ministers voor defensie moeten komen. Ook zou een Commissaris verantwoordelijk moeten worden voor buitenlands en veiligheidsbeleid.

Ongehinderd door de noodzaak compromissen te sluiten, hield het EP vast aan opvattingen die door een groot deel van de lidstaten niet gedeeld werden. Het conceptverdrag van Luxemburg werd dan ook in Straatsburg zwaar onder vuur genomen. Niettemin was het onontkoombaar dat aan het EP zelf grotere bevoegdheden zouden worden toegekend. De opvatting werd breed gedeeld dat EMU en EPU niet zonder versterking van de democratische dimensie konden. Wat de competentie-uitbreiding precies moest inhouden, zou evenwel tot een laat stadium onderwerp van gesteggel blijven.

Ten slotte

Hielden de lidstaten zich vlak na de val van de Muur vast aan hun basisoriëntaties vanwege de onoverzichtelijkheid van veranderingen in Europa, gaandeweg zagen ze juist in die wijzigingen een extra reden op hun vertrouwde kompas te blijven varen. De 'intergouvernementelen' beschouwden de toekomstige uitbreiding met Midden-Europese landen als een uitgelezen kans door 'verwatering' de supranationale verdieping tegen te houden. De 'supranationalen' redeneerden precies omgekeerd en stelden dat alleen een structuur waarin de gemeenschappelijke Europese belangen zwaarder kunnen wegen dan de eng nationale, de brede Europese Unie bestuurbaar kan houden. De traditionele voorstanders van een sterke Europese Raad zagen in de politieke verdieping van de samenwerking een nieuw motief om aan de topleiders richtinggevende bevoegdheden toe te kennen. De tegenstanders vonden dit een inbreuk op de institutionele balans en bepleitten juist versterking van de Commissie. Zochten de 'supranationalen' de democratische legitimatie vooral in bevoegdheidsuitbreiding van het EP, hun tegenvoeters wensten een grotere rol voor nationale parlementariërs. Inbedding van Duitsland kon volgens de 'intergouvernementelen' het beste geschieden in een interstatelijk raamwerk, volgens de laatsten was hiervoor juist supranationale verdieping nodig. Was in de ogen van de 'Europeanen' het einde van de Koude Oorlog reden te meer voor een eigen Europees veiligheids- en defensiebeleid, de 'Atlantici' wezen op de vele nieuwe dreigingen, alsmede de gebleken Europese onmacht in Irak en Joegoslavië, nu de Amerikaanse bescherming en regie waren weggevallen. In het algemeen is er meer dan voorheen oog voor de democratische dimensie en de positie van de Europese burger. De leidende politici begrepen dat de ingrijpende verbouwingen een legitimatie van de bevolking nodig hadden. De meningen liepen evenwel uiteen over de mate waarin dit besef geconcretiseerd moest worden in bevoegdheidsuitbreiding van het EP. De onderhande-

lingen werden daarbij niet vergemakkelijkt door voorstellen om vooral de positie van nationale parlementsleden te versterken.

Het verloop van de onderhandelingen

In december 1989 – we zijn dan weer terug op de Top van Straatsburg – werd besloten een Intergouvernementele Conferentie te beleggen die zou moeten beslissen over het verdere verloop van het EMU-proces. Dit besluit betekende een aanzienlijke concessie van bondskanselier Kohl. De gekoesterde D-Mark en de exclusieve zeggenschap van de *Bundesbank,* de symbolen van monetaire stabiliteit, zouden verdwijnen. De EMU had oorspronkelijk als politiek nevenmotief de Duitse oriëntatie op het Oosten ('Ostpolitik') in te perken. Ook al was het in aanleg niet bedoeld als antwoord op de Duitse eenwording, het reeds op gang gebrachte proces kwam Mitterrand en anderen nu heel goed uit: het zou indamming van de toenemende Duitse macht betekenen. Kohl kon zich nu geen verzet meer veroorloven, gezien de steun die hij nodig had voor de verwezenlijking van zijn politieke droom. Thatcher, geharnast tegenstander van de EMU, stond alleen en moest zich bij de Frans-Duitse uitruil neerleggen. Ook was de 'iron lady' niet in staat het aannemen van het 'Sociale Handvest' tegen te houden. Sociale zaken vielen bijna geheel binnen de nationale competenties en de Britten wensten dat zo te houden. Vooral de sociaaldemocratische regeringsleiders, president Mitterrand en Commissievoorzitter Delors waren echter voorstander van het ontwikkelen van een 'sociale dimensie' in de Europese integratie. Naast algemene uitgangspunten bevatte het Sociale Handvest meer concrete formuleringen over de gelijkheid van man en vrouw en rechten van werknemers. Het wetgevende actieprogramma van de Commissie op basis van het Handvest zou vervolgens door het Verenigd Koninkrijk grotendeels geblokkeerd worden. Daarom zette Delors voor het Maastricht-proces krachtig in op afschaffing van het unanimiteitsvereiste voor deze beleidssector.[62]

Het Voorzitterschap van Ierland

De Belgische regering, traditioneel voorstander van een federaal Europa, bond als eerste lidstaat de kat de bel aan. In een Memorandum aan alle andere lidstaten (maart 1990) pleitte zij voor een Intergouvernementele Conferentie (IGC), al dan niet gekoppeld aan de EMU. Ten behoeve hiervan formuleerde België een reeks concrete voorstellen. De formele doelstellingen waren:

a de instituties effectiever te maken; daarom meerderheidsbesluitvorming in de Raad als regel en versterking van de Commissie;
b de democratische dimensie te versterken door het Europees Parlement meer macht te geven;
c het subsidiariteitsbeginsel te codificeren;
d het sociaal beleid inhoud te geven;

e een convergentie te ontwikkelen tussen de buitenlandspolitieke samenwerking en EG-beleid, vooral met het oog op Midden- en Oost-Europa.

Dat lieten Mitterrand en Kohl niet op zich zitten. Precies een maand later schreven zij een brief aan het Ierse Voorzitterschap, waarin zij een aparte IGC voor een Politieke Unie, parallel aan de EMU, voorstelden. Ook Frankrijk en Duitsland wilden meer democratie en effectiviteit en legden vooral de nadruk op een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB). De briefschrijvers traden overigens niet in details. Alle hervormingen zouden op 1 januari 1993 hun beslag moeten krijgen.[63]

Op de buitengewone Top in Dublin (april 1990) verwelkomden de meeste lidstaten het Belgische memorandum en het Frans-Duitse initiatief. Een formeel besluit omtrent een IGC over de EPU werd uitgesteld wegens verzet van het Verenigd Koninkrijk (en terughoudendheid van Portugal). De afkeer betrof overigens meer de angst voor wat het concept-EPU zou kunnen wórden dan voor wat het toen al wás. Thatcher vreesde vooral dat een gemeenschappelijk buitenlands beleid zou uitdraaien op beperking van de rechten van staten om hun eigen buitenlands beleid te voeren en een verzwakking van de rol van de NAVO. In deze periode bestonden er echter nog nauwelijks vastomlijnde of uitgewerkte ideeën over de Politieke Unie. Wel werd er al druk informeel overleg gevoerd, tot op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken (Parknasilla, Ierland, 19-20 mei).

De Griekse regering liet de discussie uitwaaieren door in een memorandum te pleiten voor (versterkt) beleid op de gebieden van cultuur, onderwijs, sociale zaken, milieu en de kwaliteit van het leven, burgerschap en 'cohesie' (financiële solidariteit van rijke met armere lidstaten). Op de Europese Raad van Dublin (25-26 juni) kwamen voor het eerst de fundamentele verschillen op tafel over de richting van de Politieke Unie. Spraken Mitterrand en Andreotti in termen van een 'federatie', Thatcher veegde hier de vloer mee aan. Niettemin werd besloten een IGC over de EPU in december 1990 in Rome van start te laten gaan. De Britse premier vond het besluit onaanvaardbaar, maar stond alleen en was niet in staat het te blokkeren. De ministers van Buitenlandse Zaken zouden de besluitvorming voorbereiden in een nauwe dialoog met het Europees Parlement. Ook dat was zeker geen Brits idee.

Het Voorzitterschap van Italië

Italië nam op 1 juli 1990 het Voorzitterschap van Ierland over. Op 2 augustus vielen de Iraakse troepen Koeweit binnen. Deze even onverwachte als brutale daad van agressie schokte de wereld en bracht het debat over de Europese Politieke Unie in een stroomversnelling. Vooral de voorstanders van verdere politieke integratie zagen hierin een reden de Politieke Unie snel handen en voeten te geven.[64] Ook het Italiaanse Voorzitterschap liet zich niet onbetuigd en trok voortvarend verregaande conclusies. Zo dienden de competenties van

de Unie zonder beperkingen uitgebreid te worden tot alle aspecten van veiligheid. De WEU zou in de EG moeten opgaan en de EG zou op haar beurt de defensie-coördinatie van de WEU moeten overnemen.[65] Afgezien van België liepen de lidstaten echter niet zo hard van stapel, zo bleek op een informele Raad in Asolo in oktober. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wilden hun handen vrij houden voor eigen initiatieven op buitenlandspolitiek terrein. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Dumas en zijn Duitse collega Genscher opperden het idee "de Europese Raad het buitenlands beleid te laten bepalen op basis van gemeenschappelijke waarden en belangen". De ministers van Buitenlandse Zaken zouden dan met meerderheid van stemmen over de uitvoering kunnen beslissen.[66]

Het debat ging door op het niveau van de Permanent Vertegenwoordigers. Hier bleken alle lidstaten van mening dat buitenlandse politiek voortaan in EG-kader zou moeten worden besproken en niet langer in apart EPS-verband. Ook was er overeenstemming over het verlenen van het niet-exclusieve recht van initiatief aan de Commissie. Grote onenigheid bleef bestaan over veiligheid, defensie en de rol van de WEU. Aan de vooravond van de Europese Raad in Rome (14-15 december 1990) schreven Mitterrand en Kohl een brief aan de fungerend voorzitter Andreotti, waarin zij hun gemeenschappelijke ideeën over de EPU uiteenzetten. Frankrijk en Duitsland wilden de competenties van de EG uitbreiden met milieu, gezondheidszorg, sociaal beleid, energie, onderzoek en technologie, consumentenbescherming en, opmerkelijk genoeg, ook justitiesamenwerking. Dit laatste onderwerp werd hierdoor uit de bestaande taboesfeer gehaald. Het EP moest medebeslissingsrechten krijgen en het begrip Europees burgerschap diende te worden ingevoerd. Van groot belang was verder het voorstel om de bevoegdheden van de Europese Raad uit te breiden. Deze zou moeten besluiten over nieuwe werkterreinen van de Unie. Bovendien zou hij een leidende rol moeten spelen in het GBVB, dat op langere termijn ook defensie zou moeten omvatten. Het veiligheidsbeleid diende te worden uitgevoerd door de WEU, die op termijn in de Unie zou kunnen opgaan.[67]

Het Frans-Duitse eenheidsfront was uiteraard van groot politiek gewicht. Vooral voor de regeringen van kleinere lidstaten was het niet gemakkelijk dit te doorbreken. Niettemin aarzelden de Nederlandse minister-president Lubbers en minister van BZ Van den Broek niet de plannen op een substantieel onderdeel onder vuur te nemen. In een brief aan Andreotti schrijft het duo eveneens groot belang te hechten aan de federale roeping van de EPU. "Maar", zo zeiden zij, "wij hechten evenzeer aan de 'institutionele balans'". Helaas wilden de Franse president en de Duitse bondskanselier dit evenwicht verstoren door de Europese Raad een 'pre-eminente' positie te geven. Daar piekerde Nederland niet over: "Thus the Netherlands is not considering a formal upgrading of the position of the European council."[68]

De Europese Raad in Rome verrichtte de opening van de Intergouvernementele Conferenties over de EMU en de EPU. Voor deze laatste gaven de staats-

en regeringsleiders de onderhandelaars een lijst van onderwerpen en richtinggevende overwegingen mee. Deze omvatte:

1 *Democratische legitimiteit*. De bevoegdheden van het EP uitbreiden met medebeslissingsrechten en de samenwerkingsprocedure verbreden en verbeteren. Betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de Commissie en haar voorzitter.
2 *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid*. Afschaffing van het onderscheid tussen EPS en EG. Mede-initiatiefrecht van Commissie. EP standaard informeren en consulteren. Europese Raad houdt vast aan consensus, maar Raad besluit met meerderheid over uitvoeringsmaatregelen. De bevoegdheden van de Unie geleidelijk uitbreiden met veiligheidsbeleid, met inbegrip van defensie.
3 *Europees burgerschap*. Sociale, economische en burgerrechten in het verdrag.
4 *Uitbreiding en versterking van Gemeenschappelijke Actie*. Nieuwe competenties op het gebied van sociaal beleid, economische en sociale cohesie, milieu, gezondheidszorg, onderzoek, energie, transeuropese infrastructuur-netwerken, cultuur en onderwijs. Mogelijk ook binnenlandse zaken en justitie binnen de Unie-competentie. Subsidiariteitsprincipe in het verdrag.
5 *Effectiviteit en slagvaardigheid van de Unie*. Leidende rol van Europese Raad bevestigen en eventueel versterken. Uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming in de Raad. Versterking van de uitvoerende macht van de Commissie.[69]

Het Voorzitterschap van Luxemburg

Luxemburg fungeerde de eerste helft van 1991 als EG-Voorzitter. De laatste grote verdragswijziging, de Europese Akte, had ook onder 'la Présidence Luxembourgeoise' (1985) haar beslag gekregen. Premier Santer en zijn minister van Buitenlandse Zaken Poos was er veel aan gelegen dit kunststukje te herhalen. Op de Top van juni zou het Verdrag van Luxemburg beklonken moeten worden.[70] Op hoog ambtelijk niveau was er in Benelux-kader vrijwel volledige overeenstemming bereikt over een gezamenlijke communautaire inzet. Santer en Poos waren echter tegen een gemeenschappelijk memorandum, omdat zij bang waren dat hun Voorzitterschap hierdoor ernstig zou worden bemoeilijkt. Volgens Poos wilde Luxemburg vooral de EMU niet in de waagschaal stellen met te ambitieuze EPU.[71] Tekenend voor de inzet van de Luxemburgers was de teleurstelling dat zij niet dezelfde lof voor het eindresultaat hadden kunnen oogsten als in 1985. Poos: "La Présidence luxembourgeoise du premier semestre 1991 fut également très appriciée par nos partenaires de même que la presse internationale. [...] Malgré les efforts de Jacques Santer, l'affaire ne put être bouclée au Sommet de Luxembourg (juin 1991). Dès la rentrée, nous aurons néanmoins eu la satisfaction de constater que la Présidence néerlandaise, après leur lundi noir, est pratiquement revenue au

texte du compromis luxembourgeois du mois de juin. Le Traité de Maastricht aurait également pu s'appeler Traité de Luxembourg."[72]
Luxemburg presenteerde in april een uitgewerkt conceptverdrag. De Europese Unie zou moeten rusten op drie pijlers, namelijk de EG, buitenlands en veiligheidsbeleid, en binnenlandse zaken en justitie. De Europese Raad zou de algemene richtlijnen en stimulansen voor het beleid moeten geven. Het subsidiariteitsbeginsel werd geïntroduceerd, evenals het begrip 'Europees burgerschap'. Er werden bovendien nieuwe competenties in het verdrag opgenomen, zoals op het gebied van consumentenbescherming, cultuur, monumentenbescherming, onderwijs, volksgezondheid en trans-Europese netwerken. Verder stelden de Luxemburgers voor om 'wetten' in te stellen waarin algemene principes zouden worden vastgelegd, die zouden moeten worden uitgewerkt in richtlijnen en verordeningen. Geen wet zou in werking mogen treden zonder de instemming van het EP. De Raad zou met meerderheid kunnen besluiten over de uitvoering van gemeenschappelijke acties binnen het GBVB, mits de Europese Raad daar eerst (met unanimiteit) een principeakkoord over had bereikt. De Commissie en het EP zouden een belangrijke taak moeten krijgen bij het formuleren en uitvoeren van het buitenlands beleid. Aan de WEU werd de taak toebedeeld de besluiten van de Europese Raad die defensie-implicaties hadden, uit te voeren.[73]

De reacties op de Luxemburgse tekst waren uiteenlopend. De zogenoemde 'federalistische' (supranationale) landen als Italië, Nederland, België en Duitsland vonden de voorstellen niet ambitieus genoeg, terwijl deze volgens het Verenigd Koninkrijk en Denemarken juist te ver gingen.

Nederland, België en de Commissie hadden grote bezwaren tegen de pijlerstructuur. Deze opzet van één communautaire pijler en twee intergouvernementele pijlers ('temple structure') zou de positie van de Commissie, het EP en het Hof ondermijnen. In de 'federale' benadering ging de voorkeur uit naar de zogenoemde 'boomstructuur', waarbij het GBVB en Biza/Justitie ook onder de (supranationale) EG-procedures zouden moeten vallen. De voorstellen om de bevoegdheden van het EP uit te breiden vielen alleen in goede aarde bij Duitsland, Italië, Spanje, Nederland, België en Griekenland. De Commissie was fel gekant tegen het idee het EP mede-initiatiefrecht te geven, omdat dit haar eigen bevoegdheden sterk zou uithollen. Nederland, België en Ierland namen het in dit opzicht voor de Commissie op en dus niet voor het EP. Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland keerden zich tegen elke vorm van meerderheidsbesluitvorming bij het GBVB. De tekst over de WEU was zowel voor de 'Europeanen' als de 'Atlantici' onaanvaardbaar. De Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken kwam met een verzoeningsvoorstel, waarbij de WEU eerst een brugfunctie zou vervullen tussen EG en NAVO en na 1998 (als het WEU-verdrag afliep) zou opgaan in de EG.[74]

Het Europees Parlement heeft op 11 juli, aan het begin van het Luxemburgs Voorzitterschap, een resolutie aangenomen over het tweede rapport van de Europarlementariër Martin. De strekking van het document was onmis-

kenbaar een verdere verdieping in communautaire of federale richting. De tekst herbevestigde de essentiële elementen uit het concept-EPU-verdrag, dat het EP nota bene al in 1984 had aangenomen. Hierin werd ook al gepleit voor een EMU; een gemeenschappelijk buitenlands beleid, met inbegrip van vrede en veiligheid, alsmede wapenbeheersing; voltooiing van de interne markt, met garanties voor 'cohesie' en milieu; burgerschap, met bescherming van fundamentele rechten; verregaande uitbreiding van de EP-bevoegdheden, zoals recht van codecisie en van initiatief, ratificatierecht van alle constitutionele besluiten en ten slotte het recht om de voorzitter van de Commissie te verkiezen. De Unie zou de verantwoordelijkheden op zich moeten nemen op basis van subsidiariteit. Verder werd krachtig stelling genomen voor meerderheidsbesluitvorming als regel in de Raad.[75]

Het Luxemburgse conceptverdrag viel in Straatsburg in slechte aarde. Het EP was overtuigd voorstander van één institutioneel raamwerk en derhalve sterk gekant tegen de pijlerstructuur. Ook vonden de volksvertegenwoordigers het voorstel voor medebeslissingsrecht veel te mager. Ten slotte was er veel kritiek op de GBVB-tekst, waarin weinig van de eigen ideeën was terug te vinden. Het EP wenste zelf op dit terrein een belangrijker rol te spelen en vond 'het recht om geïnformeerd te worden en om aanbevelingen te doen' onvoldoende.

Eind mei bracht de Commissie een document uit met een aantal amendementen op het Luxemburgse voorstel. De belangrijkste betroffen de afschaffing van de pijlerstructuur en een verwijzing naar de 'federale roeping' van de Unie.[76] Op de informele Raad van de ministers van BZ op 2 en 3 juni in Dresden werden de ideeën van Delors c.s. besproken. Hoewel er geen formele conclusies werden getrokken, kreeg de Commissie volgens Delors zelf uitdrukkelijke steun van Duitsland, Italië, Nederland, België, Spanje, Griekenland en Ierland. Het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Denemarken keerden zich tegen de voorstellen. Frankrijk sprak zich, bij monde van minister Dumas, niet duidelijk uit. De Commissievoorzitter hield aan 'Dresden' de indruk over dat de strijd nog allesbehalve verloren was, nu zeven regeringen zich achter de Commissie hadden geschaard en slechts drie lidstaten oppositie hadden gevoerd. Maar, zo voegt hij hier in zijn memoires veelbetekenend aan toe: "Je sous-estimais à l'époque la possibilité d'un arrangement entre la France et la Grande-Bretagne sur la philosophie des piliers."[77] Anders gezegd, op een essentieel onderdeel in de Maastricht-onderhandelingen zou Delors zich politiek onderuitgehaald voelen door Mitterrand, die hij zelf nog als minister had gediend.

Op 18 juni 1991 bracht het Luxemburgs Voorzitterschap een aangepaste versie van het conceptverdrag uit aan de Raad voor BZ. Hierin werd de pijlerstructuur gehandhaafd, met de toevoeging dat de Unie zou worden gebaseerd op één institutioneel raamwerk. De Commissie zou het exclusieve recht op initiatief behouden. Om de tegenstanders van de pijlerstructuur tegemoet te

komen, werd een passage gewijd aan de 'federale roeping' van de EPU.[78] De reacties waren wederom verdeeld.

De laatste Europese Raad (28/29 juni 1991) voordat Nederland voorzitter werd, zou op een aantal onderwerpen voor een doorbraak moeten zorgen. Daar is het niet van gekomen. Nederland, België en de Commissie spraken zich uitdrukkelijk tegen het Luxemburgse voorstel uit. Duitsland, Italië, Griekenland en Spanje zaten ook op deze lijn. De overige lidstaten, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, steunden Luxemburg. Ook bestonden er nog duidelijke meningsverschillen over onder meer het GBVB, het sociaal beleid, de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming in de Raad en over nieuwe bevoegdheden van het EP.[79] Volgens de officiële conclusies van de voorzitter van deze Europese Raad zou de Luxemburgse tekst dienen als *'de'* basis voor de verdere onderhandelingen.[80] Hoe anders zou het lopen in het volgende halfjaar, met Nederland in de voorzittersstoel.

Samenvatting en conclusies

De Europese samenwerking is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan uit de wens stabiliteit, vrede en welvaart te waarborgen door de belangen van de voormalige vijanden te vervlechten. De integratie heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Er is decennialang met vallen en opstaan doorgewerkt aan de bouw van het 'Europese Huis'. De uiteenlopende visies van de lidstaten op Europa heeft niet verhinderd dat de samenwerking bijna sluipenderwijs werd geïntensiveerd en verbreed. Het gebrek aan overeenstemming over het einddoel van de integratie, de zogenoemde 'finalité politique', heeft de onderhandelingen over concrete beleidsonderwerpen niet wezenlijk in de weg gestaan. De crux van deze gestadige vooruitgang in de dagelijkse praktijk lag in de bereidheid van de regeringen om concessies te doen. Wie zijn zin niet kreeg op het ene dossier, werd bovendien vaak gecompenseerd in het andere (uitruil).

Anders lag dat bij de opstelling en wijzigingen van de Europese verdragen. Bij de (her)vorming van instituties en de toebedeling van competenties staan immers zwaarwegende beginselen en machtsbelangen op het spel. Dan worden (zelfs beperkte) concessies doorgaans uiterst moeizaam en vaak pas op het laatste moment afgedwongen. Het is daarom bij verdragswijzigingen heel moeilijk een 'grote sprong voorwaarts' te maken: de regeringen willen, vaak aangemoedigd door hun eigen parlement en publieke opinie, steeds weer verschillende richtingen uit springen.

Vanaf het begin hebben *drie fundamentele vraagstukken* de Europese landen bij voortduring verdeeld gehouden. Het *eerste* is in hoeverre de samenwerking economisch of (ook) politiek van aard moest zijn. Kan de ene vorm van integratie zonder de andere? Is er een *spill-over* effect (wenselijk)? En ten *tweede*, in het verlengde hiervan, hoe politiek (on)afhankelijk van de Verenigde Staten moet Europa zich ontwikkelen? Moet er een eigen veiligheids- en defensiebeleid nagestreefd worden? Het *derde* 'eeuwige strijdpunt' vormt de mate waarin de lidstaten hun soevereiniteit kunnen behouden ('intergouver-

nementeel') of de zeggenschap met elkaar moeten delen in supranationale instituties. Welke competenties en welke beleidsterreinen blijven nationaal en welke worden Europees? Hoe wordt de besluitvorming op Europees niveau geregeld tussen de lidstaten onderling en tussen de instellingen? De democratische dimensie en de bevoegdheden van het EP nemen hierbij een bijzondere plaats in.

De kort geschetste geschiedenis van de Europese samenwerking leert dat er herhaaldelijk geprobeerd is een institutionele constructie op te zetten of deze, al dan niet ingrijpend, te wijzigen. Enkele pogingen zijn wonderwel geslaagd; andere, soms op een haar na, niet. Het blijft intrigeren waarom de staten met al hun tegenstrijdige visies en belangen soms toch afspraken met verregaande gevolgen hebben kunnen maken. Vaak wordt het krediet hiervoor gegeven aan visionaire en daadkrachtige staatslieden van het kaliber Monnet, Schuman, Spaak, De Gasperi en Beyen. Het belang van de persoonlijkheid moet gezien worden in het licht van tijd en plaats. Zou de deels supranationale EEG in 1957 tot stand zijn gekomen als De Gaulle toen in Frankrijk aan de macht was geweest? Zou Europa volgens het Gaullistische ontwerp zijn ingericht als Luns en Spaak er op het beslissende moment geen stokje voor hadden gestoken? Zou de Duitse eenheid zo snel tot stand zijn gebracht zonder de bevlogen bondskanselier Kohl?

De belangrijkste doorbraken kunnen echter ook niet los gezien worden van de *externe* uitdagingen en de *interne* dynamiek van het integratieproces. Zonder deze belangrijke impulsen is het moeilijk voorstelbaar dat zulke verstrekkende initiatieven zouden zijn genomen en kans van slagen hadden. Wel trokken de regeringen daar steeds hun eigen conclusies uit met betrekking tot het *economische* of *politieke* primaat, de *intergouvernementele* of *supranationale* structuur en *Europese* versus *Atlantische* samenwerking. Samengevat betekende dat voor de belangrijkste (bijna) omslagpunten c.q. successen en mislukkingen.

EDG/EPU

Het plan-Pleven was uitdrukkelijk gericht op politieke integratie. De beoogde besluitvormingsstructuur was op Franse leest geschoeid en derhalve 'intergouvernementeel'. Achtergrond van het initiatief was extern, namelijk de in hevigheid toegenomen Koude Oorlog. De verwezenlijking van het concept werd dan ook van Amerikaanse zijde (Truman, Eisenhower) sterk gestimuleerd. Van interne dynamiek was echter nog nauwelijks sprake. Het doel was vooral de Duitse herbewapening mogelijk te maken.

EGKS

Aan dit model lagen bovenal 'historische' omgevingsfactoren ten grondslag: gewapende strijd op het Europese continent moest worden uitgebannen. Het

primaat lag hier duidelijk bij de economische vervlechting, ook al was deze politiek gemotiveerd. De constructie was (deels) supranationaal van karakter, een historische noviteit en dus niet voortvloeiend uit een interne procesmatige dynamiek. De Verenigde Staten hebben het project gesteund, zij het niet al te uitbundig, vanwege het verzet van hun Britse bondgenoot. De motivatie in combinatie met de beperkte, sectorale reikwijdte voldeed om zes landen achter het revolutionaire plan te krijgen. De EGKS zou het fundament vormen van de verdere Europese integratie.

EEG

Na de mislukking van de (politieke) EDG/EPU was de EEG vooral bedoeld om de economieën te integreren, voortbordurend op het succes van de EGKS. De sectorale benadering van Monnet werd losgelaten en omgezet in economische integratie over de volle breedte. In deze zin was er dus sprake van een *interne* Europese dynamiek. Tegelijkertijd vormde de binnenmarkt ook een antwoord op de *externe* ontwikkeling: de toegenomen economische mondiale concurrentie. De politieke dimensie was wel impliciet aanwezig vanwege het potentiële *spill-over* effect naar andere beleidsterreinen. De EEG was gedeeltelijk supranationaal van karakter, maar liet nog veel zeggenschap aan de regeringen via een sterke positie van de Raad van Ministers.

Plan-Fouchet

Dit initiatief van president De Gaulle kan beschouwd worden als een reactie op de totstandkoming van de EEG, waar Frankrijk slechts schoorvoetend mee akkoord was gegaan – een negatieve vorm van interne dynamiek zou men kunnen zeggen. Het concept was duidelijk politiek en niet economisch van aard. De bedoeling was de EEG te transformeren tot een vorm van louter intergouvernementele samenwerking, met een beslissende stem van de president en regeringsleiders. De constructie voorzag in een minimale parlementaire invloed, overeenkomstig het presidentiële Franse stelsel. Ook de externe impuls had een negatief karakter: het was gericht tegen de Europese afhankelijkheid van de Verenigde Staten.

EPS

De Europese Politieke Samenwerking (EPS) is ontstaan uit een voorzichtige eigen interne dynamiek: het besef dat de economische integratie het niet geheel zonder politieke dimensie kon stellen. Er waren op mondiaal niveau steeds grotere Europese belangen te verdedigen. De Oost-West-tegenstellingen legden echter duidelijke beperkingen op aan de Europese buitenlandse politiek. De lidstaten voelden zich kwetsbaar en waren beducht voor een eigen onafhankelijk extern beleid, zij het in uiteenlopende mate, afhankelijk van hun Atlantische oriëntatie. De Verenigde Staten waren voor een grotere

Europese bijdrage aan de Atlantische samenwerking, maar tegen Europese blokvorming, vooral als deze door Frankrijk zou worden gestuurd. De besluitvorming was intergouvernementeel en zou dat blijven, zij het dat de formele scheiding EG-EPS later weg zou vallen. In de jaren zeventig en tachtig is een reeks plannen gelanceerd om de politieke samenwerking meer handen en voeten te geven. Hierin werden de aanzetten geformuleerd tot samenwerking op het gebied van veiligheid en zelfs van defensie. Zolang de Koude Oorlog voortduurde en de NAVO voor de lidstaten het absolute primaat had, kwam de zogenoemde 'Europese Veiligheids Identiteit' echter niet uit de verf. Wel werd de WEU opgewaardeerd ter versterking van het Atlantisch bondgenootschap.

Europese Akte en voltooiing van de Interne Markt

Teneinde de stagnerende economie in de EG een stevige impuls te geven, werd besloten tot een versneld wetgevingsprogramma om grensbelemmeringen weg te nemen en de vrije Europese binnenmarkt te voltooien. De interne dynamiek werd mede aangezwengeld door de toenemende externe economische concurrentie van de Verenigde Staten, Japan en de 'Aziatische tijgers' (Singapore, Taiwan, Zuid-Korea). Meerderheidsbesluitvorming in de Raad en medezeggenschap van het EP moesten voor meer effectiviteit en legitimatie zorgen. Hiermee werd het intergouvernementele karakter afgezwakt en het supranationale versterkt. De EPS kreeg een verdragsmatige basis, maar bleef intergouvernementeel.

EMU/EPU

De *Economische en Monetaire Unie* (EMU) is voortgekomen uit de behoeften aan integratie van het economisch en monetair beleid na de totstandkoming van de eigen vrije markt. Het EMU-concept is ontworpen als uitvloeisel van de interne economische dynamiek. De voorgestelde Unie kende daarnaast ook een sterke politieke dimensie. Het betekende een ongekende, atypische breuk met het verleden. De aangesloten staten droegen hun monetaire beleid over aan de supranationale Europese Bank en verplichtten zich te voldoen aan de afgesproken criteria, waardoor de nationale politieke manoeuvreerruimte aanzienlijk werd beperkt. Ook kon via de EMU de dominantie van het verenigd Duitsland aan banden worden gelegd. De externe situatie, de toegenomen mondiale concurrentie, was uiteraard ook een belangrijke overweging bij het tot stand brengen van de EMU, als 'kop' op de interne markt. Europa moest een economisch en monetair blok gaan vormen, met één munt, de euro, die ook als internationaal betaalmiddel dienst zou moeten doen.

Het streven naar een *Europese Politieke Unie* (EPU) was een direct gevolg van de interne markt/EMU-dynamiek. De EMU betekende onmiskenbaar een 'grote sprong voorwaarts' en daarmee kwam de vraag aan de orde hoe ver de EPU zou moeten 'meespringen'. Het parallelle onderhandelingsproces begin

jaren negentig verschilde in een aantal opzichten van de vorige genoemde (pogingen tot) Europese overeenkomsten. Bij alle eerdere onderhandelingen ging het ofwel om een politiek, ofwel om een economisch primaat. Bij de EMU/EPU waren beide gelijkelijk in het geding. Er was daarbij sprake van een duidelijke wisselwerking. Door de verregaande economische en monetaire harmonisatie dreigde de integratie zich te eenzijdig te ontwikkelen, als zij niet gecompenseerd werd door intensivering van de politieke samenwerking. Deze betrof de buitenlandse en veiligheidspolitiek, maar ook de uitbreiding van en naar andere terreinen, zoals sociale zaken, justitie en binnenlandse zaken. De voorgestelde intensiveringen van de samenwerking wekte bij veel lidstaten bovendien het gevoel van urgentie op om de democratische dimensie te vergroten en de afstand tot de burger te verkleinen. De EPU moest op haar beurt de vertrouwensbasis versterken voor de verregaande economische en monetaire harmonisatie.

Het EPU-proces werd bovendien sterk beïnvloed door de Duitse eenwording. Deze bracht in de EG een interne politieke dynamiek op gang om de machtspositie van Bonn (Berlijn) zoveel mogelijk te neutraliseren of een mogelijke 'Alleingang' te voorkomen via inbedding in de EMU/EPU. De wijze waarop dit moest gebeuren, leidde vervolgens tot ernstige verdeeldheid. Aangezien Frankrijk de Duitse hereniging slechts met grote tegenzin accepteerde, ging de as Bonn-Parijs in politieke zin slechts heel langzaam draaien bij de voorbereidingen van het Verdrag van Maastricht. Hierdoor ontstond relatief veel ruimte voor initiatieven van andere lidstaten.

Bovenop al deze interne impulsen kwamen nog eens zwaar wegende externe invloeden op het Maastricht-proces. Na de val van het communisme moest er in Europa een nieuwe vreedzame en stabiele orde tot stand worden gebracht. De nieuwe democratieën wilden vanwege economische en politieke redenen zo snel mogelijk lid worden van de EG c.q. Europese Unie. Financiële steun was meer dan welkom en het democratiseringsproces kon een 'beveiliging' via het lidmaatschap van de Europese familie goed gebruiken. De bestaande lidstaten vonden evenwel dat de kandidaat-landen economisch en politiek voldoende voorbereid moesten zijn op het lidmaatschap en dat zou nog wel even duren. Bovendien zouden de onderhandelingen over een Politieke Unie moeilijker worden na de toetredingen dan ervoor. Het 'Europese Huis' zou eerst zelf orde op zaken moeten stellen alvorens er nieuwe bewoners toegelaten konden worden: verdieping ging voor uitbreiding.

De door de val van het communisme ontstane nieuwe dreigingen vroegen daarnaast om gezamenlijke Europese antwoorden, te meer daar er minder op Amerikaanse militaire steun gerekend kon worden. De relatie met de Verenigde Staten moest een nieuwe inhoud krijgen. Het Atlantisch bondgenootschap had zijn oorspronkelijke doelstelling verloren en zou op een nieuwe leest geschoeid moeten worden. Daarmee werd de hele Europese veiligheidsstructuur ter discussie gesteld. Samenstelling en taken van de bestaande instituties zouden ingrijpend moeten worden gewijzigd. Terwijl het debat hier-

over al in volle gang was, ontbrandde de strijd tegen Irak en werd pijnlijk duidelijk hoe ver Europa nog verwijderd was van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De verdeeldheid kwam ook aan het licht bij het uitbreken van de burgeroorlog nota bene binnen Europa zelf: in (ex-)Joegoslavië. Nu de sturende hand van de Verenigde Staten aanzienlijk was verslapt, bleek hoe weinig Europa in staat was in de buitenlandse politiek zelfstandig te opereren. Dit besef drong uiteraard door tot de onderhandelaars over de EPU, zij het dat er uiteenlopende conclusies aan werden verbonden.

Zo versterkten in het Maastricht-proces niet alleen de economische en politieke dimensie elkaar, maar zwengelden ook de uitzonderlijke interne en externe omstandigheden en impulsen elkaar aan. Het gevolg hiervan was een vermenigvuldigend effect op het politieke belang van de verdragswijziging. Deze werd als bepalend voor de Europese toekomst beschouwd. Geen wonder dat alle lidstaten er een zo groot mogelijk stempel op wilden drukken. Het ging om de herverdeling van de macht in Europa. Tegelijkertijd doken alle oude ideologische strijdpunten weer in volle omvang op: hoe intergouvernementeel of supranationaal moest de besluitvorming worden? Was de politieke dimensie even belangrijk als de economische? In hoeverre moest Europa een eigen veiligheids- en defensiebeleid, los van de Verenigde Staten, ontwikkelen? De lidstaten zagen in de nieuwe omstandigheden de waarde van hun basisoriëntaties opnieuw bevestigd en bereden met des te meer overtuiging hun oude stokpaardjes. Ook waaierde de agenda uit, omdat de lidstaten veel eigen prioriteiten in het verdrag terug wensten te zien. Al deze factoren maakten de Intergouvernementele Conferentie over de EPU complex en politiek moeilijk beheersbaar.

Toen Nederland op 1 juli 1991 het Voorzitterschap van Luxemburg overnam, was nog maar een deel van de tegenstellingen opgelost. Er stond zó veel op het spel waar de lidstaten grote waarde aan toe kenden, dat deze hun kaarten het liefst tot het laatste moment tegen de borst hielden. Concessies moeten nooit te vroeg worden gedaan. Het Luxemburgse concept dat als 'de' basis zou dienen voor het vervolg, bood enig houvast, maar bevatte nog veel controversiële elementen. Zo bestonden er nog grote meningsverschillen over de structuur van het verdrag: de 'tempel' met drie pijlers of de 'boom', het uniforme model voor Gemeenschapszaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en het GBVB. Ook de referentie naar de 'federale roeping' van de Unie bleef een twistappel. Verder kampte het Nederlands voorzitterschap nog met verdeeldheid over o.m. het GBVB, de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming, de bevoegdheid van de Unie ten aanzien van sociale zaken en nieuwe bevoegdheden van het Europees Parlement. Van Nederland werd grote diplomatieke stuurmanskunst vereist om binnen een half jaar tot algemeen aanvaarde compromissen te komen.

Noten

1 Zie o.a.: Desmond Dinan, Ever Closer Union, *An Introduction to European Integration*, 2nd ed., London: Macmillan, 1999; Christopher Hill (red.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London/New York: Routledge, 1996; Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union, Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1992; Bram Boxhoorn & Max Jansen, *De integratie van Europa, een historische balans*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2002; Sebastian Reijn, Atlantis lost. The American experience with De Gaulle. Dissertatie, Leiden, 2007.

2 Dean Acheson, *Present at the Creation, My Years in the State Department*, New York: Norton and Company, inc, 1969, p. 386.

3 Stephen E. Ambrose, *Eisenhouwer, The President, Volume Two, 1952-1969*, London/Sydney: George Allen and Unwin, 1984, p. 120.

4 Roscoe Drummond & Gaston Coblentz, *Dual at the Brink, John Foster Dulles Command of American Power,* London: Weidenfield and Nicolson, 1961, hoofdstuk 3, p. 37-61.

5 W.H. Weenink, *Bankier van de wereld, Bouwer van Europa, Johan Willem Beyen, 1897-1976*, Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005, p. 315-364; Mr. J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers, een kroniek van 50 jaren*, Rotterdam: Ad. Donker, 1968, p. 219-245.

6 Dinan, *a.w. noot 1*, p. 33, n. 49. Zie ook: Jean Monnet, *Mémoires*, Paris: Fayard, 1976; Robert Marjolin, *Le travail d'une vie: mémoires, 1911-1986*, Paris: Robert Laffont, 1986.

7 Dinan, *a.w. noot 1*, p. 32, 33; en Hans-Jürgen Küsters, 'The treaties of Rome', in: Roy Pryce, *The Dynamics of European Union*, London: Croom Helm, 1987.

8 Dinan, *a.w. noot 1*, p. 32, n. 47 (Marjolin).

9 Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 27. Zie ook: Christian Fouchet, *Mémoires d'hier et de demain. Au service du Général de Gaulle,* Paris: Plon, 1971; Robert Bloes, *Le 'plan Fouchet' et le problème de l'Europe politique*, Collège d'Europe, Bruges, 1970; en Susanne Bodenheimer, *Political Union; a microcosm of European politics, 1960-1966*, Leiden: A.W. Sijthoff, 1967.

10 Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, Paris: Editions de Fallois/Fayard, 1994, p. 61, 62.

11 *Ibid.*, p. 107.

12 Monnet, *a.w. noot 6*, p. 515.

13 Paul Henri Spaak, *Combats Inachevés, De l'espoir aux déceptions*, Paris: Fayard, 1969, p. 164.

14 Adenauer zelf schoof alle schuld voor de mislukking van het plan-Fouchet naar Luns en Spaak: "Man habe kurz vor einem Ergebnis gestanden; dan hätten Luns und Spaak erklärt man wollte keine Beschlüsse fassen und nicht vorangehen ohne England." In: Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1959-1963, Fragmente*, Stuttgart: Deutsche Verlag-Anstalt, 1968, p. 178.

15 Het rapport (ook wel aangeduid als 'Luxemburg-rapport') is genoemd naar de schrijver, de Belgische topambtenaar Etienne Davignon. In het rapport wordt het Franse idee van een permanent EPS-secretariaat in Parijs verworpen. Zie voor de EPS verder o.a: Philippe de Schoutheete, *La Coopération Politique Européenne*, Bruxelles: Labor, 1986; Alfred E. Pijpers, Elfriede Regelsberger & Wolfgang Wessels (red.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988; Alfred E. Pijpers, *Vicissitudes of European Political Cooperation: towards a Realist Interpretation of EC's Collective Diplomacy*, Rijksuniversiteit Leiden, 1990; Martin Holland (red.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on the Theory and Practice*, London: Macmillan, 1991; Sophie Vanhoonacker, 'A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy', in: Laursen & Vanhoonacker (red.), *a.w. noot 1*, p. 25-33; Christopher Hill & William Wallace, 'Introduction: actors and actions', in: Christopher Hill (red.),

a.w. noot 1; Alfred Pijpers, *Kanonnen en boter, Beschouwingen over oorlog en integratie in Europa*, Amsterdam: Jan Mets, 1996.

16 Zie: Maarten W.J. Lak, 'Interaction between European Political Cooperation and the European Community (external) — Existing Rules and Challenges', in: *Common Market Law Review* 26, 1989, p. 281-299; en *European Political Cooperation in the 1980s*, p. 104, 117.

17 'European Union, Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council', *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/1976.

18 Zo schrijft Genscher: "'Europäische Akte', nannten wir das Document, dessen Ziel ein Vertragswerk war, wie es später in den Verträgen von Maastricht Wirklichkeit geworden ist." In: Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin: Siedler Verlag, 1995, p. 364. Zie ook: Gianni Bonvicini, 'The Genscher-Colombo Plan and the Solemn Declaration on European Union (1981-83)', in: Pryce, *a.w. noot 7*, p. 174-187; Pauline Neville-Jones, 'The Genscher/Colombo Proposals on European Union', in: *Common Market Law Review* 20, 1983, p. 657-699.

19 Het Europees Parlement kreeg via de 'samenwerkingsprocedure' iets meer zeggenschap. De Raad zou de amendementen van het EP die door de Commissie waren afgewezen, alsnog met eenparigheid van stemmen kunnen aannemen. Zie voor de 'Europese Akte' o.a.: J.W. de Zwaan, 'The Single European Act, conclusion of a unique document', in: *Common Market Law Review* 23, 1986, p. 747-765. Zie voorts: Edward Roberts, 'De Europese Akte – een keerpunt in het Europese integratieproces', in: H.J. Labohm (samenstelling), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op veertig jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 144-160; David Freestone & Scott Davidson, 'Community Competence and Part II of the Single European Act', in: *Common Market Law Review* 23, 1986, p. 793-801.

20 Hij werd benoemd tot eerste secretaris van de Communistische Partij en was daarmee de machtigste man in de Sovjetunie.

21 Ronald Havenaar, *Van Koude Oorlog naar nieuwe chaos (1939-1993)*, Amsterdam: Uitgeverij G.A. Van Oorschot, 1993, p. 376-378. Voor mijn historisch overzicht van het einde van de Koude Oorlog is onder meer gebruik gemaakt van dit boek. Zie ook: Michael J. Hogan (red.), *The End of the Cold War, Its Meaning and Implications*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1992; Pierre Lellouche, *Le nouveau monde, de l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Paris: Bernard Grasset, 1992; Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, London: Hamish Hamilton, 1992.

22 Philip Zelikow & Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995, p. 197. De schrijvers citeren uit een Sovjet-memorandum, waarin verslag wordt gedaan van een conversatie tussen Gorbatsjov en Mitterrand. Zie ook: Julius W. Friend, *The Long Presidency, France in the Mitterrand Years, 1981-1995*, Boulder, Col.: Westview Press, 1998, p. 214-219. Volgens Friend heeft Mitterrand later toegegeven dat hij Gorbatsjovs oppositie tegen de Duitse hereniging ten onrechte voor vastbeslotenheid heeft gehouden (p. 218).

23 Helmut Kohl: *'Ich wollte Deutschlands Einheit',* dargesteld von Kai Diekman und Ralf Georg Reuth, Berlin': Propyläen Verlag, 1996, p. 197.

24 *Ibid*., p. 196.

25 *Ibid*.

26 Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London: HarperCollins Publishers, 1993, p. 791.

27 *Ibid*.

28 *Ibid*.

29 Zie o.a. Havenaar, *a.w. noot 21*, p. 426-430.

30 François Mitterrand & Elie Wiesel, *Mémoire à deux voix*, Paris: Editions Odile Jacob, 1995; François Mitterrand, *De L'Allemagne, de la France*, Paris: Editions Odile Jacob, 1996, p. 145-154; Friend, *a.w. noot 22*, p.214-219; Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand: A l'Elysée, 1981-1995*, Paris: Fayard, 1996.

31 Thatcher, *a.w. noot 26*, p. 796.
32 *Ibid*., p. 798.
33 Kohl, *a.w. noot 23*, p. 198. Kohl was zwaar teleurgesteld in de Franse opstelling ten aanzien van de Duitse hereniging. Zijn vergevingsgezindheid was mede ingegeven doordat hij met Mitterrand de Frans-Duitse verzoening had beklonken: "Es bleibt mir unvergessen, wie ich mit ihm Hand in Hand vor den Gräberfeldern von Verdun stand. Damals vollendeten wir, was Adenauer und De Gaulle mit ihrer Umarmung in der Kathedrale von Reims 1962 begründet hatten: die deutsch-französische Versöhnung." (*ibid*., p. 197).
34 Thatcher, *a.w. noot 26*, p. 759.
35 *Ibid*.
36 Zie o.m. Kohl, *a.w. noot 23*, p. 164, 165.
37 *Ibid*., p. 195. Kohl over zijn tribunaalachtige ondervraging op de Top in Straatsburg: "Was mir bei der Vorstellung des zehn-punkte-Programms eigentlich durch den Kopf gegangen sei, wie man überhaupt auf den Gedanken kommen könnte, eine solche Rede zu halten wurde ich gefragt. Das wir zu den engagiertesten Befürwortern der europäischen Integration gehörten und die Gemeinschaft nicht zuletzt auch von unseren hohen Beitragszahlungen in die EG-Kasse profitierte – das alles spielte in diesem Augenblick keine Rolle." Zie ook: Helmuth Kohl, *Erinnerungen 1982-1990,* München: Droemer, 2005, p. 1010-1014.
38 Jacques Delors, *Mémoires Delors*, Paris: Plon, 2004, p. 431. In zijn boek *'Ich wollte Deustchlands Einheit'* (*a.w. noot 23*, p.196, 197) toont Kohl begrip voor de gereserveerde houding van Nederland en Lubbers ten aanzien van de hereniging, omdat Nederland zeer geleden had onder de Duitse inval en bezetting. Deze passage bewijst overigens nog niet het ongelijk van Delors.
39 Enrico Martial, 'Italy and the European Union', in: Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 152.
40 Kohl (*a.w. noot 23*, p. 200) laat niet na hier met grote voldoening op te wijzen.
41 Zie: Bob van den Bos, *Can Atlanticism Survive? The Netherlands and the new role of security organisations*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 1992, p. 7-21.
42 Press Release, Daily Highlights, 31 January 1992, UN, New York.
43 *Ibid*.
44 Zo sprak de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Baker in juni 1991 in Berlijn vol enthousiasme van "an expansion of the present transatlantic community, Western Europe, the USA and Canada, into one Euro-Atlantic community from Vancouver to Vladiwostok". Overigens ontpopte Baker zich als een pleitbezorger voor de uitbreiding van het mandaatgebied door de NAVO; zie: *International Herald Tribune*, 19 juni 1991.
45 Atlantic News, Brussels, 7 July 1990.
46 Atlantic News, Brussels, 8 June 1991.
47 *Ibid*.
48 Atlantic News, Brussels, 6/7 November 1991.
49 *Ibid*.
50 Zie ook: Pasos Tsakaloyannis (red.), *The reactivation of the Western European Union: the effects on the EC and its Institutions*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1985.
51 Van den Bos, *a.w. noot 41*, p. 39, 40.
52 A. Cohen, 'The Western European Union (WEU), and NATO: Strengthening the Second Pillar of the Atlantic Alliance', Occasional Paper, Atlantic Council of USA, Washington, 1990, p. 25.
53 Willem van Eekelen, *Debating European Security, 1948-1998*, The Hague/Brussels: Sdu Publishers/Centre for European Policy Studies, 1998, p. 11.

54 Van Eekelen suggereert in zijn boek (*a.w. noot 53*, p. 65) dat zijn tekst door alle regeringen als evenwichtig werd gewaardeerd. Dat kan echter niet het geval zijn geweest voor zijn meest ingrijpende institutionele voorstel. Hij wilde namelijk de WEU direct onder de Europese Raad plaatsen om de staatshoofden en regeringsleiders zonder enig taboe over alle aspecten van veiligheid en defensie te laten discussiëren. Deze opvatting stond diametraal tegenover die van de Nederlandse regering, waar Van Eekelen tot voor kort zelf als staatssecretaris van BZ en minister van Defensie deel van had uitgemaakt (zie hoofdstuk III).
55 Interview met Van Eekelen in: *Het Parool*, 31 maart 1992.
56 Voor deze kenschetsen is dankbaar gebruik gemaakt van de uitstekende positieomschrijvingen in: Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 37-225. De schrijvers van deze hoofdstukken zijn: Vanhoonacker (België, Luxemburg, EP); Vn Wijnbergen (Duitsland, Ierland); Laursen (Denemarken); Den Hartog (Griekenland); Gil Ibanez (Spanje); Martial (Frankrijk, Italië); De Mereilles (Portugal); en Wester (Verenigd Koninkrijk en Commissie).
57 John Major, *The Autobiography*, London: HarperCollins Publishers, 1999, p. 265, 266.
58 Thatcher, *a.w. noot 26*, p. 760-761.
59 Major, *a.w. noot 57*, p. 266
60 *Ibid.*, p. 268.
61 Delors, *a.w. noot 38*, p. 165-453.
62 *Ibid.*, p. 324-330.
63 Agence Europe, 26 juin 1990.
64 Zo verklaarde Commissievoorzitter Delors in het Europees Parlement dat de Golfcrisis een versnelde politieke integratie des te noodzakelijker maakte. Commissaris Brittan, nota bene een Britse partijgenoot van Thatcher, pleitte zelfs voor een Europese Veiligheids Gemeenschap, die een gemeenschappelijke defensiestrategie moest uitzetten. Zie: Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 8.
65 Italian Proposal on Common Foreign and Security Policy, 18 september 1990. Opgenomen in: Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 292.
66 Agence Europe, 8/9 October 1990.
67 Agence Europe, 10/11 December 1990.
68 Letter addressed to Mr. Giulio Andreotti by R.F.M. Lubbers en H. Van den Broek, in: Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 315-317. Zie ook hoofdstuk III voor achtergrond Nederlands standpunt.
69 Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 11, 12.
70 Gesprek met Poos, 18 oktober 2007. Zie ook: Jacques Poos, 'Le frère Jacques', in: *Festschrift für/Hommage à Jacques Santer,* Luxembourg: Éditions Saint Paul, 2007, p. 49-53.
71 Gesprekken met De Visser (7 september 2007) en Poos (18 oktober 2007). Poos noemt het volstrekt legitiem dat een Voorzitterschap het maximum doet om tijdens zijn mandaat een verdragswijziging voor elkaar te krijgen.
72 Poos, *a.w. noot 70*, p. 52-53.
73 'Draft Treaty articles with a view to achieving Political Union' (non-paper by the Luxembourg Presidency), Agence Europe, Documents, No. 1709/1710, 3 mai 1991; zie ook: Agence Europe, 15,16 avril 1991. Bij de allereerste bespreking door de PsV's van het ontwerp (16 april 1991), direct nadat de 93 pagina's tekst waren uitgedeeld, spraken de Franse, Britse en Deense delegaties onmiddellijk lovend over de pijlerstructuur. België, Ierland, Spanje, Griekenland en de Commissie hadden een voorkeur voor een unitaire constructie. De Duitse ambassadeur Trumpf zei op persoonlijke titel dat hij de pijlerconstructie wel kon aanvaarden, aangezien deze de meeste kans op succes bood. Opvallend is ook dat de Nederlandse delegatie, bij monde van Nieman, zich *niet* uitsprak voor een unitair verdrag. Bericht van PV/EG aan min van BZ, 16 april 1991.
74 Agence Europe, 17 avril 1991 et 29-30 avril 1991.
75 Sophie Vanhoonacker, 'The European Parliament', in: Laursen & Vanhoonacker (red.), *a.w. noot 1*, p. 282-291.

76 'Political Union: The structure of the Draft Treaty. Contribution by the European Commission to the Intergovernmental Conference', Agence Europe, Documents, No. 1715; en Agence Europe, 30, 31 mai 1991.
77 Delors, *a.w. noot 38*, p. 359. Andere, indirecte, bronnen melden dat Frankrijk zich tegen de ideeën van Delors zou hebben gekeerd, zoals Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 16; en *Financial Times*, 7, 8 december 1991.
78 'Draft Treaty on the Union', Agence Europe, Documents, No. 1722/1723, 5 July 1991.
79 Michel van Hulten, 'Zwarte Maandag, Kroniek van een gemiste kans', in: H.J. Labohm (samenstelling), *a.w. noot 19*, p. 201; Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 1*, p. 16, 17.
80 Luxemburg European Council, Conclusions of the Presidency, in: *Bulletin of the European Communities*, no. 6, 1991.

III
Het Nederlands Voorzitterschap: het Rationele Actor Model

Introductie

De rol van Nederland bij de onderhandelingen over het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft destijds veel pennen in beweging gebracht. Het optreden van ons land als fungerend voorzitter (1 juli-31 december 1991), in het bijzonder de verwerping van zijn verdragsvoorstel op 'Zwarte Maandag' (30 september) gaf aanleiding tot zeer kritische commentaren. De wijze waarop het Voorzitterschap werd uitgeoefend, stuitte op een muur van onbegrip. De vraag is in hoeverre het beleid van de regering als rationeel kan worden bestempeld en verklaard kan worden via het Rationele Actor Model.

Samengevat gaat het bij deze benadering om de verklaringen van de actie(s) van een staat die opereert als eenheid, samenhangende beleidsdoelstellingen heeft, handelt op basis van kansen en bedreigingen en erop uit is in de gegeven omstandigheden de beste optie te kiezen om zijn doelstellingen te bereiken. De onderzoeker moet zich verplaatsen in de positie van de desbetreffende regering. Hij wordt verondersteld een coherent beeld te scheppen van de redenen waarom gekozen is voor een bepaald beleid. De empirische basis hiervan wordt, in navolging van Allison en Zelikow, gevormd door officiële documenten, uitspraken van regeringsfunctionarissen en (informeel) bewijsmateriaal, met bijzonderheden over het gedrag van degenen die namens de staat optreden (archiefstukken).

Een bijzondere variant vormt de zogenoemde *Klassieke Realistische School*, die uitgaat van het streven naar macht en invloed van staten op basis van hun nationale economische en veiligheidsbelangen. Rationele politiek betekent vooral het juist taxeren van de machtsverhoudingen. In de internationale politiek gaat het niet om goede bedoelingen, maar om goede resultaten. Het gedrag van staten kan deels verklaard worden door het in historisch perspectief te plaatsen.Vertegenwoordigers van deze school leggen een grote belangstelling aan de dag voor geschiedkundige processen, specifiek gericht op nationaal belang en macht (machtsverdeling, machtsevenwicht).

In dit hoofdstuk zal ik allereerst nagaan in hoeverre de Nederlandse aanpak in het zogenoemde 'Maastricht-proces' mede verklaard kan worden uit de geschiedenis van ons buitenlands beleid. In welke mate vloeide de opstelling

voort uit (de perceptie van) nationale belangen die ook in het verleden richtinggevend zijn geweest? Is er sprake van een rationeel te verklaren voortzetting van eerdere oriëntaties of ging het om een 'onlogische' breuk met het verleden?

Welke doeleinden streefde Nederland na bij de Europese Politieke Unie en welke nationale belangen werden hiermee gediend? Waren deze oogmerken duidelijk en onderling consistent? Heeft de regering op beslissende momenten rationeel afgewogen strategische keuzen gemaakt? Wat waren de kansen en bedreigingen? Waarom liep het op 'Zwarte Maandag' mis? Wat heeft Nederland gedaan om na de dramatische start het Voorzitterschap toch nog met succes af te ronden? Hoe moet het beleid beoordeeld worden vanuit het perspectief van het machtsrealisme?

Op naar Maastricht – het historisch perspectief: 1648-1940

Belangrijke onderzoekers van de Nederlandse buitenlandse politiek zijn van mening dat we het heden pas goed kunnen doorgronden als we kennis hebben van het verleden. Genoemd kunnen worden J.J.C. Voorhoeve, J.C. Boogman, P. Scheffer, J.L. Heldring en D. Hellema.[1] Het hedendaags beleid komt in hun visie niet uit de lucht vallen, maar is in meer of mindere mate een voortzetting van in de geschiedenis gewortelde benaderingen. Buitenlandse wensen of ambities van een land hangen samen met de eigen mogelijkheden en beperkingen. Nederland en de wereld veranderen uiteraard in de loop van de geschiedenis, maar bepaalde factoren blijven constant of ondergaan slechts langzame of geringe wijzigingen.Vanuit dit perspectief kunnen we niet om het verleden heen, als we de inbreng van Nederland in het Maastrichtproces op rationele waarde willen schatten.[2]

Nederland beschikt sinds zijn formele onafhankelijkheid in 1648 over een klein territorium met een zeer beperkte eigen markt, en moet het zonder grondstoffen stellen. Wel ligt het in de hoek van het Europese continent uitermate gunstig om over zee Noord- en Zuid-Europa en andere delen van de wereld te bereiken. Door deze omstandigheden waren de Nederlanders van meet af aan genoopt hun heil te zoeken in handel en scheepvaart. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden kon van 1648 tot 1713 (Vrede van Utrecht; einde Europese coalitie-oorlogen) als een grote mogendheid worden beschouwd. In deze periode werd het beleid bepaald door Holland en Zeeland, waar de kooplieden het voor het zeggen hadden. Hun belangen lagen overzee. Deze westwaarts gerichte oriëntatie wordt dikwijls beschouwd als een essentieel herkenningspunt in onze buitenlandse politiek.

Bevordering van internationale vrijhandel en ongestoorde koopvaardij is dan ook niet voor niets een integraal deel van het buitenlands beleid geworden. Kooplieden die handel dreven over zee, hadden het land aan politieke obstakels. Vrijhandel was het best gediend met voorspelbaarheid, vrede, goede betrekkingen tussen staten en internationale rechtsregels. De *diep*

gevoelde behoefte aan een duidelijke scheiding tussen politiek en economie werd als het ware geconcretiseerd door de fysieke taakverdeling tussen de steden Amsterdam en Den Haag. De eerste was als commercieel centrum de hoofdstad, in de tweede was de regering gevestigd.

Vooral het bezit van het uitgestrekte en vrijwel onverdedigbare Indië maakte goede betrekkingen met de grote mogendheden onontbeerlijk. Dat gold in het bijzonder Groot-Britannië, maar ook op het continent raakte ons land bij voorkeur niet bij een oorlog betrokken. Richtsnoer was daarom handhaving van de *status quo* en alleen ingrijpen als de noodzaak zich voordoet. Een sterke oorlogsvloot moest daarnaast de koopvaardij in staat stellen ongestoord haar gouden winsten op de oosterse handelswaar te maken. Onze materiële belangen werden bij voortduring geformuleerd in verheven principes als internationale rechtsorde, vrijheid van de zee en vrijhandel. Boogman stelt dan ook nuchter vast: "Het Pacifisme van de Hollanders was in de regel niet ideëel, maar utilitair van aard."[3] Onze *rationele voorkeur voor afspraken waarin kleine landen beschermd worden tegen grotere, is geboren in de Gouden Eeuw en heeft sindsdien het eeuwige leven. Van ongecontroleerde machtspolitiek moesten we het niet hebben*. Daarom mag het grote belang niet onderschat worden dat steeds is gehecht aan een vreedzaam machtsevenwicht tussen de grote Europese mogendheden. Als continentale staat met grote belangen overzee had Nederland belang bij stabiliteit en vrede in West-Europa. Een dominante positie van een staat in de eigen omgeving was bedreigend en moest te allen tijde worden voorkomen.

Volgens Boogman was de buitenlandse politiek van de Republiek bij uitstek gebaseerd op de 'raison d'état', dat wil zeggen een rationele politiek om het nationaal (commercieel en machtspolitiek) belang te dienen. De belangrijkste exponent hiervan was Raadspensionaris (in feite minister van buitenlandse zaken) Johan de Witt. Deze had zich als doel gesteld 'het bevorderen, respectievelijk handhaven van rust, vrede en commercie'. Hij was voortdurend uit op het smeden van coalities om via een machtsevenwicht Frankrijk in bedwang te houden. Boogman wijst erop hoe bij Johan de Witt belangen en principes samenvallen: "Zijn propageren van 'fatsoen' in de internationale politiek (*pacta sunt servanda*) hing ten nauwste samen met wezenlijke Hollandse belangen: eerbiediging van de volkenrechtelijke regels was een heel gunstige voorwaarde voor de handhaving van de vrede en de internationaal politieke status-quo."[4]

Na het zogenoemde Eerste Stadhouderloze Tijdperk (1650-1672) kwam de macht in handen van stadhouder-koning (van Engeland) Willem III. Deze zette de *raison d'état*-politiek voort en voerde een uiterst ambitieuze Europese coalitiestrategie. De Engelse en Nederlandse belangen vielen samen: ook voor Londen was en bleef het van doorslaggevend belang dat de Lage Landen niet onder de invloedssfeer van Frankrijk (en later Pruisen-Duitsland) zouden geraken. Kissinger ziet in Willem III zelfs de oervader van de politiek van het machtsevenwicht: "For any student of European history, the concept of ba-

lance of power seems rather obvious. But the balance of power, like 'raison d'état' is a development of the last couple of centuries, originally propagated by the English King, William III, who sought to rein in the expansionist drives of France."[5] Na een reeks oorlogen werd Frankrijk uiteindelijk bedwongen, maar had de Republiek zich financieel uitgeput. Niet meer in staat een behoorlijke krijgsmacht op de been te houden, verloor Nederland zijn status als grote mogendheid. Na de Vrede van Utrecht (1713) was Engeland de onbetwiste heerser van de wereldzeeën.

Ons buitenlands beleid werd rationeel aangepast aan de nieuwe situatie. In de achttiende eeuw overheerste het streven naar onthouding en afzijdigheid. Een goede relatie met Engeland werd de hoeksteen van ons beleid en zou dat tot in de twintigste eeuw blijven. Handhaving van de ook voor ons belangrijke 'orde' op zee lieten we aan de Britten over. Deze houding kon worden volgehouden omdat Frankrijk noch enige andere Europese staat in deze periode een bedreiging vormde. De situatie veranderde na de Franse Revolutie (1789), en van 1795 tot 1806 werd Nederland een Franse vazalstaat (Bataafse Republiek), daarna tot 1810 een koninkrijk onder Lodewijk Napoleon en vervolgens integraal deel van Napoleons Frankrijk. Na de stichting van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1813) voerde Willem I een historisch gezien uitzonderlijke continentale expansiepolitiek (alleen Frederik Hendrik ging hem in dit opzicht voor). Willem I wilde ons grondgebied verdubbelen, onder meer door annexatie van het Rijnland.

Na de afscheiding van België (1830-1839) is van deze ambities niets meer vernomen. Vooral vanaf 1848 (Grondwet ingrijpend gewijzigd; andere verhouding koning-ministers) werd het leidend beginsel in de buitenlandse politiek weer onthouding en neutraliteit. Dit was ook nu een rationele keuze: Nederland had (met Indië) nog steeds belang bij handhaving van de *status quo* en kon zich als klein land niet het deelnemen aan het grote intenationale machtsspel veroorloven. Het internationaal recht werd door de regering tot leidend beginsel verheven. Ook nu weer lagen er echter machtspolitieke overwegingen ten grondslag aan deze principiële opstelling, zoals treffend geformuleerd door N.C.F. Sas in zijn boek *De kracht van Nederland*: "Volkenrechtelijk legalisme was geknipt om zowel de belangen van het kleine Nederland in Europa te dienen als die van het grote Nederland in de koloniale wereld."[6] De neutraliteitspolitiek werd beschouwd als beste garantie voor ons als vreedzame en welvarende staat. De Britse politiek, gericht op een continentaal machtsevenwicht, beschermde bovendien kleine landen als België en Nederland tegen hegemoniale ambities van Frankrijk en later Pruisen-Duitsland.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog hadden Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk meer belang bij eerbiediging dan bij schending van onze neutraliteit. Na de Vrede van Versailles sloot Nederland zich aan bij de Volkenbond. Volgens Boogman wekte de oprichting van deze wereldorganisatie in Nederland hoopvolle verwachtingen, omdat juist de belangen van een kleine staat met zijn vele internationale contacten gebaat waren bij verbetering van de internationale rechtsorde.[7] Hiermee werd de neutraliteit formeel

prijsgegeven en omgezet in 'zelfstandigheidspolitiek'. Nadat de sancties tegen Italië vanwege de bezetting van Abessinië hadden gefaald, gaf een aantal voormalig neutrale staten in 1936 de zogenoemde Oslo-verklaring uit: ze achtten zich niet meer gebonden aan de sanctieverplichtingen van de Volkenbond. Nederland had eveneens zijn vertrouwen verloren in de effectiviteit van de organisatie en besloot terug te keren naar de neutraliteitspolitiek. Naar spoedig zou blijken tevergeefs.

Welke lijnen naar het heden kunnen getrokken worden uit de geschiedenis van ons buitenlands beleid? Voorhoeve gaat in zijn studie *Peace, Profits and Principles* uitvoerig in op het thema van de historische continuïteit. Volgens hem kunnen er uit het verleden duidelijke patronen worden gedistilleerd. Het betreft hier 'tradities': maritiem-commerciële oriëntatie, neutralistische onthouding en internationalistisch idealisme. De tradities versterkten elkaar bovendien. De belangen overzee leidden tot onthouding en neutraliteit. Het opkomen voor internationaal recht diende ook onze scheepvaart- en handelsbelangen.[8] Scheffer wijst op vier terugkerende elementen in ons buitenlands beleid: anti-continentalisme, economisch pacifisme, internationale rechtsordening en morele codering. Eerder noemde hij ook de gerichtheid op de status quo als één van de dominante interpretaties van het nationaal belang.[9]

Volgens Hellema "zou men wellicht de tendens tot handhaving van de status quo als allesomvattende continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek kunnen aanduiden". Tegelijkertijd vindt hij conservatisme en het behouden van de status quo "wel erg vage en rekbare begrippen".[10] Anderen, zoals C.B. Wels, spreken liever over tendenties dan tradities, omdat de neigingen alleen met tussenpozen opduiken.[11] H.A. Schaper relativeert de betekenis van de zogenoemde tradities, omdat deze doorgaans selectief te voorschijn worden gehaald als argumentatie in een actueel debat.[12]

Volgens de historicus E.H. Kossmann vertoont onze buitenlandse politiek een zekere continuïteit, maar ook scherpe wendingen. Evenals Hellema ziet hij eigenlijk maar één echte, dat wil zeggen als zodanig ervaren constante factor (tot 1940), namelijk 'conservatisme': "de zorg voor het zelfbehoud van een gemeenschap die dankzij haar ongehoorde rijkdom en haar grote koloniën al bij haar ontstaan als onafhankelijke staat meer macht en invloed bezat dan zij kon dragen. Haar buitenlandse politiek heeft eeuwenlang geprobeerd deze geprivilegieerde positie te handhaven".[13]

Het ontbreekt ook niet aan kritische geluiden in deze discussie. Zo spreekt S. Rozemond over "dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland".[14] A. van Staden wijst op het verschil tussen de verbale presentatie en de praktijk van het beleid. Bovendien vraagt hij zich af of "Voorhoeves benadering ooit betekenisvolle verklaringen of weerlegbare uitspraken kan opleveren, aangezien de tradities die hij relevant acht een zeer breed scala van houdingen en handelingen insluiten. [...] Is het niet de koopman die verantwoordelijk kan worden gesteld voor een bepaald optreden van onze regering buiten de landsgrenzen, dan zal het wel de dominee zijn. Altijd goed".[15]

Vanzelfsprekend was onze buitenlandse politiek gedurende drie eeuwen aan allerlei veranderingen onderhevig. Er kunnen met recht kanttekeningen worden geplaatst en relativeringen worden aangebracht bij begrippen als continuïteit, constanten en tradities. Niettemin komen in de geschiedkundige literatuur over dit onderwerp bepaalde tendenties van tijd tot tijd terug, zoals bijvoorbeeld door Voorhoeve is gesignaleerd. Deze kenmerken vinden we niet in gelijke mate en in dezelfde combinatie bij andere staten. Zelfs het sterk vereenvoudigd beeld van de koopman en de dominee is duidelijk niet van toepassing op bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland of België.

Vanuit rationeel of machtsrealistisch perspectief rijst het beeld op van een bevoorrechte of 'tevreden' natie (Scheffer), die veel te verliezen heeft en daardoor bijna voortdurend uit is op handhaving van de *status quo*. Expansionistische intenties bestonden alleen toen Nederland relatief sterk was (in de late zeventiende eeuw en in de periode van koning Willem I) en bleven zonder gevolgen. Het rationele uitgangspunt van het beleid was doorgaans de kwetsbaarheid van een klein land omringd door grote mogendheden, sterk afhankelijk van de koopvaardij en in het bezit van een onverdedigbare kolonie. Machtsevenwicht op het continent met steun van de Britten was het wachtwoord, evenals een sterke vloot, en toen daarvoor de middelen ontbraken, vrije vaart onder Britse bescherming. Verder kan gesproken worden van een lange traditie in het uitdragen van verheven principes ('internationaal fatsoen', vrijhandel, internationaal recht, neutralisme), die in wezen keurig de nationale belangen van Nederland dekten.

De afkeer van machtspolitiek en de voorkeur voor moralisme gingen alleen op voor zover de Nederlandse situatie dit vereiste. Als kleine staat zonder natuurlijke grenzen was ons land tegen hegemoniale machtspolitiek in Europa. Daarbuiten gold het beginsel niet. Zo had het optreden in Indië niets met moralisme of pacifisme, maar alles met machtspolitiek en economisch gewin te maken – ook al werd het koloniaal beleid in moralistische termen verdedigd. Daarnaast aanvaardde Nederland vanaf de achttiende eeuw maar al te graag de mondiale suprematie van het Verenigd Koninkrijk (en later van de Verenigde Staten), omdat die in ons belang was.[16] Het zijn tevens illustraties van Van Stadens onderscheid tussen de verwoording en praktijk van beleid. Nederland heeft een actieve (coalitie-)politiek gevoerd als het daartoe in staat was en zich welbewust aan het machtsspel onttrokken als de middelen ontbraken. (Soms te laat, zoals na stadhouder Willem III)

De periode tot 1940 overziend, kunnen we spreken van een 'rationele constante': telkens als de gewijzigde machtsverhoudingen dit vereisten, werd het beleid aangepast. De Nederlandse geografische, economische en veiligheidspolitieke belangen fungeerden hierbij als kompas en werden doorgaans in de vorm van beginselen gepresenteerd. De principiële bewoordingen mogen echter het zicht op de langdurige *raison d'état*-politiek niet ontnemen.

Algemene heroriëntatie van het buitenlands beleid na 1945

Na de bevrijding heeft Nederland aanvankelijk zijn kaarten vooral gezet op de wereldorganisatie van de Verenigde Naties, die met een systeem van collectieve veiligheid de permanente vrede in de wereld zou moeten waarborgen. De regering had bij de oprichting van de VN een actieve rol gespeeld, vooral om de positie van kleine landen te bewaken en privileges (veto) van de grote landen te voorkomen. De vrees voor het communisme maakte eind jaren veertig aansluiting bij het westelijk bondgenootschap (de NAVO) onvermijdelijk. Daarmee was de passieve neutraliteitspolitiek ten einde. De historische westwaarts gerichte oriëntatie voortzettend werd Nederland zelfs een opvallend trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten. Tegelijkertijd had het verlies van Indië gevolgen voor onze economische en buitenlandspolitieke houding: we werden genoodzaakt onze aandacht deels te verleggen naar het continent. Nederland concentreerde zich op de ontwikkeling van de exportgerichte industrie en landbouw. Onze principes bleven in overeenstemming met onze deels gewijzigde belangen (Indië verloren; nieuwe gerichtheid op West-Europa). Was eerst onthouding of passieve neutraliteit rationele politiek, nu was dat Atlantische politiek-militaire gebondenheid en economische oriëntatie op het continent. Wel was Nederland nog enige tijd aangewezen op voedseltransporten van buiten Europa.

Het essentiële verschil met het vooroorlogse tijdperk was de zeer actieve Nederlandse participatie (althans na 1948) in multilaterale verbanden. Hellema wijst erop dat de internationale ontwikkelingen een koerswijziging onvermijdelijk maakten. Nederland zelf was "aan het einde van zijn Latijn". De oude koloniale positie wankelde en de pogingen om de economische belangen in Europa langs bilaterale weg veilig te stellen, hadden gefaald.[17] Kortom, er is in het naoorlogse beleid wederom sprake van de eerder gesignaleerde 'constante', namelijk een rationele aanpassing aan de sterk gewijzigde omstandigheden, beredeneerd vanuit de Nederlandse belangen en (on)mogelijkheden.

De drie hoofdelementen van het Nederlands naoorlogs buitenlands beleid zijn deels gebaseerd op de nieuwe situatie en deels op in de geschiedenis terugkerende oriëntaties.

1 Een beleid gericht op de totstandkoming van een *nieuwe wereldorde* in politiek, economisch en juridisch opzicht. Het streven naar een internationale rechtsorde is zelfs verankerd in de Grondwet (artikel 90). Nederland heeft steeds veel waarde gehecht aan de politieke functies van de VN en verhoudingsgewijs grote financiële bijdragen geleverd aan de Gespecialiseerde Organisaties en Programma's van de VN. Ons land behoorde tot de weinige lidstaten die voldeden aan de VN-uitgavennorm voor Ontwikkelingssamenwerking (minimaal 0,7% van het BNP). Ook de strijd voor de rechten van de mens werd een officiële prioriteit van de buitenlandse politiek.

2 Het *veiligheidsbeleid binnen het kader van de NAVO*. De Duitse inval had een abrupt einde gemaakt aan onze passieve neutraliteitspolitiek. De Koude Oorlog maakte het vervolgens weer onmogelijk deze traditie voort te zetten. Gezien de dreiging van de tot de tanden bewapende Sovjetunie was geen enkel West-Europees land meer in staat zichzelf te verdedigen. De innige Atlantische band wordt dikwijls beschouwd als een continuering van de traditionele westerse, non-continentale gerichtheid. Sommige schrijvers, zoals Voorhoeve en Bodenmeier, zien in onze bijzondere band met de Verenigde Staten een voortzetting van de vooroorlogse politiek van ongebondenheid: door de bijstandsverplichting via het NAVO-verdrag en de Amerikaanse nucleaire paraplu op afstand hoefden we ons als het ware niet meer om onze veiligheid te bekommeren.[18] Dit standpunt lijkt wat ver gezocht, gezien de defensie-inspanning die Nederland zich heeft getroost. Wel kunnen we de relatie met de Verenigde Staten vanuit machtspolitiek oogpunt zien als 'opvolger' van de langdurige band met het Verenigd Koninkrijk, die dienst had gedaan als onze steun in de rug tegenover al te krachtige invloeden van Duitsland en Frankrijk. Omdat Den Haag meestal het standpunt van Washington deelde, kon Nederland binnen de Europese verhoudingen de Amerikaanse kaart uitspelen, waardoor onze relatieve machtsachterstand enigszins kon worden gecompenseerd. Of, zoals Voorhoeve het stelde: "By not objecting to US dominance and actually promoting it, the Netherlands also helped to keep all but the major ally in secondary position, which enhanced Dutch status and influence."[19]

Midden jaren tachtig veranderde met de komst van Gorbatsjov het internationale klimaat aanzienlijk. De Verenigde Staten en de Sovjetunie sloten akkoorden over wapenbeheersing, zonder veel bemoeienis van de Europese landen. Europese veiligheidssamenwerking kwam steeds sterker in beeld, eerst op aandringen van Washington, later omdat er meer ruimte ontstond door de optredende ontspanning. Nederland boog in deze periode enigszins mee in Europese richting, zonder het Atlantisch primaat aan te tasten. In 1984 hield de toen zeer Atlantisch georiënteerde minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek, een opzienbarend betoog voor een grotere Europese bijdrage aan de eigen veiligheid, zij het 'ter versterking van het Atlantisch Bondgenootschap'. Europa moest meer samenwerken, vooral op het terrein van de wapenindustrie. Achtergrond van dit pleidooi was het Amerikaanse verlangen de militaire lasten beter te verdelen.[20] Nederland heeft zich niet verzet tegen reactivering van de WEU, hoewel daar in Den Haag weinig behoefte aan bestond: de NAVO voldeed eigenlijk prima aan onze wensen. De WEU zou licht gestructureerd moeten blijven en vooral niet moeten leiden tot blokvorming binnen de Atlantische samenwerking.

De beperkte plaats voor de veiligheidsdimensie in het Europees beleid paste in de traditionele Nederlandse benadering. Volgens Van den Broek "zou een vroegtijdige Europese veiligheidsidentiteit het integratieproces in het algemeen belemmeren. Daarom is een gemeenschappelijke buiten-

landse politiek een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle veiligheidssamenwerking". Met andere woorden, zolang er geen sprake is van echt gemeenschappelijke externe politiek – en dat kan nog wel eens heel lang duren – is veiligheidsintegratie niet aan de orde. Tijdens het Nederlands WEU-Voorzitterschap (1987) werd het zogenoemde 'Platform on European Security Interest' of 'Haags Platform' opgesteld. Deze tekst ging verder dan de traditionele opstelling van Nederland: "We remain determined to pursue European integration including security and defence of the West." Ook stond er in dat "European unification would not be complete as long as it did not contain a defence element". De verschuiving in de richting van een grotere Europese veiligheidsidentiteit werd tegelijkertijd aangevuld met een bevestiging van het primaat van de Atlantische binding: "The security of the Western European countries can only be ensured in close association with our North American Allies."[21]

3 Het streven naar *Europese integratie*, met als uiteindelijk doel een federale staatsstructuur, zij het dat de gemeenschappelijke buitenlandse politiek daar lange tijd buiten werd gehouden. Ook in het Europees beleid vielen voor Nederland materiële belangen en nobele beginselen wonderwel samen. Evenals een internationale rechtsorde werd de Europese integratie vanaf het begin door opeenvolgende kabinetten als het na te streven ideaal beschouwd. Uitgangspunt was dat economische samenwerking de welvaart op Europese schaal verhoogt en daarmee de beste garantie biedt voor stabiliteit en vrede. Tegelijkertijd zouden handel en industrie en de open Nederlandse economie geweldig kunnen profiteren van de Europese markt. Als klein land werden onze belangen beter beschermd in supranationale structuren dan bij intergouvernementele samenwerking.

In de praktijk heeft ons land consequent aan economische integratie voorrang gegeven boven vormen van politieke samenwerking. De geschiedenis van het Nederlandse Europabeleid tot 'Maastricht' laat een patroon zien van terughoudendheid om de (intergouvernementele) politieke en veiligheidssamenwerking tot stand te brengen.[22] Deze scheiding van politiek en economie had, zoals we zagen, diepe wortels in de geschiedenis. Ook nu was er weer een rationele verklaring voor. Bij verdergaande ontwikkeling van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek had Nederland niet veel te winnen: deze zou ongetwijfeld gedomineerd worden door de grote Europese mogendheden. Onze invloed zou beperkt blijven. Dit klemde des te meer, omdat de vaak 'moreel' geïnspireerde standpunten niet of onvoldoende gesteund werden door onze grote partners. Aan cynische machtspolitiek had Nederland een broertje dood. Bovendien waren de grootste lidstaten bij lange na niet in staat ons een betere militaire bescherming te bieden dan de Amerikanen. Vrees voor Frans-Duitse dominantie was een belangrijke en voortdurende factor in de Nederlandse opstelling.

Op naar Maastricht: het concrete Nederlandse integratiebeleid tot 1989

Het plan voor de oprichting van de EGKS in 1952 werd door Nederland aanvaard, maar niet zonder reserves. Minister van Buitenlandse Zaken Stikker wilde oorspronkelijk eerst de reacties van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten afwachten. Vooral op aandringen van Nederland werd het supranationale karakter beperkt door de instelling van de Raad van ministers. De regering was voorstander van economische eenheid, maar liep bepaald niet warm voor politieke en militaire integratie. Wel was ons land, zij het schoorvoetend, akkoord gegaan met de oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG). Een belangrijke reden hiervoor was dat we de economische integratie niet wilden blokkeren. Bovendien zou Nederland met verwerping de Verenigde Staten voor het hoofd hebben gestoten, die na het aantreden van president Eisenhouwer groot voorstander van de EDG waren geworden (zie hoofdstuk II). Een overkoepelende Europese Politieke Gemeenschap of 'Politieke Unie', zoals was voorgesteld door Italië (De Gasperi), was evenwel duidelijk een brug te ver. Stikker vreesde dat hierdoor de economische integratie op de achtergrond zou geraken. Hij beschouwde zichzelf bovendien niet als een overtuigd federalist.[23]

Zijn opvolger Beyen (vanaf september 1952) was dat in principe wel. In zijn memoires schrijft de minister dat er allerlei vormen van intergouvernementele samenwerking denkbaar zijn, "maar zij hebben noch de dynamiek, noch de samenbindende elementen die tot de Europese eenheid kunnen leiden. De bereidheid tot 'supranationale samenwerking' is dus het kernpunt van het streven naar die eenheid".[24] Beyen deelde echter de destijds in Europa gangbare overtuiging niet dat begonnen moest worden met politieke integratie. Het streven naar een federatie was niet aan de orde, zolang er onvoldoende politieke verbondenheid of solidariteit tussen de Europese landen bestond. Beyen verzette zich tegen de oorspronkelijke plannen voor politieke integratie, omdat Nederland zich altijd had gekeerd tegen "de lege façade van een politieke gemeenschap onder supranationale leiding".[25] Een federatie zou uiteindelijk het gevolg *kunnen* zijn van belangenverstrengeling. Hij vond dat politieke en economische integratie hand in hand moesten gaan. Het 'forceren' van een tijdsvolgorde noemde hij een 'misverstand'. Economie was in zijn ogen ook in hoge mate politiek. Beyen stelde voor beide paarden voor de wagen te spannen om zodoende de economische eenheid over de hindernissen heen te brengen.[26]

Na de verwerping van de EDG (1954) – en daarmee ook van de Europese Politieke Gemeenschap of Unie – is het idee van politieke integratie tijdelijk naar de achtergrond verschoven (zie hoofdstuk II). Dit kwam Nederland eigenlijk wel goed uit, ondanks de conceptuele gelijkwaardigheid tussen politiek en economie die Beyen had aangebracht. Met veel verve spande dezelfde Beyen nu alleen het economische paard voor de wagen, waar op zijn aandringen vervolgens alle partners instapten: hij speelde een hoofdrol in het tot

stand brengen van de Europese Economische Gemeenschap met een gemeenschappelijke interne markt (zie hoofdstuk II). Hiermee diende hij ook zeker het Nederlands belang (exportindustrie, handel), dat eerder in economische dan in politieke integratie lag. Achtergrond hiervan was en bleef daarnaast ook de angst voor de dominantie van de grotere Europese mogendheden.

Dit werd nog eens overduidelijk uit het verzet tegen de ideeën van de Franse president De Gaulle voor een politieke gemeenschap begin jaren zestig. Volgens minister van Buitenlandse Zaken Luns stonden de opvattingen van Frankrijk haaks op de hoofdlijnen van het Nederlands beleid. De voorgestelde intergouvernementele Politieke Unie zou onvermijdelijk het supranationale karakter van de gemeenschappen aantasten. Ook zou een dergelijke constructie tot blokvorming onder Franse leiding binnen de NAVO leiden, waardoor de Atlantische eenheid zou worden bedreigd.[27]

Het was dan ook vooral om het Atlantisch element te versterken, dat Nederland zich ontpopte als de vurigste pleitbezorger van de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG. Om dezelfde reden had De Gaulle zich hiertegen verzet. Nadat de generaal was opgevolgd door de meer pragmatische Pompidou (op Duitse 'Ostpolitiek' georiënteerd) was de weg vrij voor de Britse aansluiting. Met dit vooruitzicht ging Nederland akkoord met de Europese Politieke Samenwerking (EPS), de formele afspraak om de buitenlandse politiek via frequente onderlinge consultaties zoveel mogelijk te coördineren. Deze vorm van samenwerking mocht echter onder geen beding al te sterk geïnstitutionaliseerd worden. Het Franse plan voor een politiek secretariaat van de EPS in Parijs was Den Haag een gruwel. Ook het zogenoemde rapport-Tindemans kreeg allesbehalve de warme instemming van de Nederlandse regering. Deze heeft bij voortduring weersproken dat er een tegenstelling zou bestaan tussen ons Europees en ons Atlantisch beleid. Erg overtuigend klonken de ontkenningen echter niet, vooral niet in Parijs. Als Nederland oprecht streefde naar een federaal Europa, waarom hechtte het dan zoveel minder waarde aan politieke integratie dan aan economische? Waarom bestond er dan zo'n angst voor Europese blokvorming in de NAVO?

In de politieke praktijk heeft de regering steeds bij tegenstellingen tussen Atlantische en Europese overwegingen de eerste zwaarder laten wegen.[28] Voorstellen om het Europese veiligheidsbeleid meer inhoud en een hechtere institutionele structuur te geven, werden steevast met uiterste terughoudendheid ontvangen. Behalve tegen een EPS-secretariaat verklaarde Den Haag zich bijvoorbeeld ook tegen versterking van het WEU-secretariaat.

In de jaren voorafgaand aan het Maastricht-proces heeft de Nederlandse regering haar visie op de toekomst van de Gemeenschap in verscheidene nota's uiteengezet. De eerste, uitgebracht in 1988, dus vóór de grote omwentelingen in Europa, was getiteld: 'Verder bouwen aan Europa; een toekomstverkenning voor de jaren '90'.[29] In dit tamelijk abstracte en soms hoogdravend geformuleerde document stellen de bewindslieden de vraag naar de dieperliggende rechtvaardiging voor het integratiestreven aan de orde. Waarom zou de Euro-

pese eenwording nog steeds bevorderd moeten worden? De regering geeft rationele verklaringen voor de noodzaak van Europese eenwording, in combinatie met verwijzingen naar onze nationale economische belangen. Zo is zij van oordeel dat "niet langer de lidstaten afzonderlijk, maar alleen een sterke Gemeenschap evenwicht en harmonie kan bewerkstelligen tussen welvaart en welzijn. Slechts als eenheid zal Europa een formidabele internationale partner kunnen blijven en daardoor ook in staat zijn de belangen van de eigen burgers veilig te stellen". Volgens de regering "draait het in de EG bepaald niet alleen om materiële welvaart. Wat ons bindt, zit veel dieper. Dat zijn fundamentele normen, waarden en verworvenheden: democratie, eerbied voor de vrijheid van het individu en voor de mensenrechten, ons culturele erfgoed en onze traditie, de sociale markteconomie en dus ook saamhorigheid met de medemens, zoals die onder andere tot uitdrukking komt in de sociale zekerheidsstelsels en in ontwikkelingssamenwerking. De economische integratie is dan ook geen doel op zichzelf, maar een middel om de Europese eenwording op basis van de hier genoemde fundamentele normen, waarden en verworvenheden te bevorderen. Zou deze samenhang worden verbroken, dan is het risico van herleving van gevoelens van nationalisme niet denkbeeldig, met alle risico's van dien."

Tegelijkertijd stelt de nota nuchter vast dat weinig landen zoveel hebben geprofiteerd van de economische integratie als Nederland. Ook in de toekomst blijft toegang tot de EG-markt van 'onbetwist belang' voor onze welvaart. Door de grote economische voordelen van het EG-lidmaatschap is ons land in staat de kwaliteit van het bestaan te verbeteren en de verzorgingsstaat in stand te houden.Wel is voor het dan komende decennium versterking van het maatschappelijk draagvlak noodzakelijk. De bewindslieden zijn zich er goed van bewust dat "Europa er niet is voor de regering en de eurocraten: Europa is er voor de burgers van Europa. De integratie dient dan ook primair de belangen van de burgers te dienen". In de nota wordt erkend dat er nog sprake is van desintegratierisico's. Volgens haar bestaat onder de bevolking in de lidstaten angst voor verlies aan nationale identiteit en zeggenschap. Zij constateert verschillen van inzicht binnen de Gemeenschap over koers en tempo van de integratie. "In het algemeen kan worden gesteld dat de landen van de Benelux en Italië het verst wensen te gaan in de overdracht van bevoegdheden aan Gemeenschapsinstellingen, terwijl het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Denemarken zich aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden. De overige landen nemen een tussenpositie in."

Nederland suggereert rationeler te zijn dan andere Europese landen. In een typerende formulering zet de regering zich af tegen lidstaten die moeite zouden hebben "logische gevolgtrekkingen te maken uit de soevereiniteitsoverdracht die van het lidmaatschap van de EG het onvermijdelijke gevolg is: zich weten te schikken in meerderheidsbesluiten, aanvaarden dat de Europese Commissie door delegatie over belangrijke beheersbevoegdheden beschikt, aanvaarden dat het Europees Parlement via zijn bevoegdheden een werkelijk democratische controle uitoefent en aanvaarding van het beginsel van promp-

te, loyale en volledige naleving van de verplichtingen die uit de communautaire rechtsorde voortvloeien". Binnen de algemene geloofsbelijdenis in Europese eenwording geeft de regering 'topprioriteit' aan de tijdige totstandkoming van de interne markt. De verwachtingen van de macro-economische effecten worden zonder meer positief genoemd. De voltooiing van de eenheidsmarkt vergt een economische en monetaire Unie. De nota spreekt zich uit voor de invoering van een gemeenschappelijke munteenheid en een Europese Centrale Bank, die autonoom het monetair beleid moet kunnen bepalen.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid krijgt in de toekomstvisie slechts beperkte aandacht, geheel overeenkomstig de lage prioriteit die het traditioneel voor Nederland had. In de officiële samenvatting komt het, in tegenstelling tot bijvoorbeeld volksgezondheid en onderwijs, zelfs niet eens voor. De nota erkent slechts de noodzaak buitenlands en veiligheidsbeleid "bij de Europese integratie te betrekken, wil deze levensvatbaar blijven". De partners hebben volgens de regering "de verantwoordelijkheid om te trachten steeds meer met één stem te spreken en eensgezind solidair op te treden", maar deze betrekkelijk vrijblijvende intentie was al opgenomen in de Europese Akte. De tekst beperkt zich verder tot een verwijzing naar het WEU-platform dat "de parallellie tussen Europese en trans-Atlantische samenwerking heeft bevestigd". Er zouden revolutionaire omwentelingen nodig zijn om het denken over dit onderwerp in beweging te krijgen.

Het Europabeleid na de val van de Muur

Die omwentelingen kwamen er, in de herfst van 1989. De Berlijnse Muur viel en heroriëntatie was ook voor Nederland geboden. In juni 1990 bracht de regering een vervolgnota uit, getiteld 'Verder bouwen aan Europa: versnelling, versterking en vervlechting'.[30] Het communisme was ineengestort, er verrezen 'nieuwe democratieën', en Duitsland werd in snel tempo weer tot één staat omgesmeed. De voltooiing van de gemeenschappelijke markt was vergevorderd en de eerste fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) moest in juli van start gaan. De Europese Raad van Dublin (24/25 juni 1990) zou zich gaan buigen over de Europese Politieke Unie (EPU). Wat deze term moest inhouden stond nog allerminst vast, maar als centrale thema's wist de Nederlandse regering reeds te noemen: democratische legitimiteit, doeltreffende besluitvorming, subsidiariteit, alsmede eenheid en (nu wel!) samenhang in het internationaal optreden. In de nota wordt een zeer directe relatie gelegd tussen de Duitse eenheid en de noodzaak de EPU tot stand te brengen. De Gemeenschap zou "ook in de toekomst een voldoende hechte basis moeten kunnen bieden aan het verenigde Duitsland om zich geborgen te weten in een geïntegreerd Europa".

De bewindslieden putten uit de nieuwe situatie echter vooral optimisme voor de verwezenlijking van de traditionele eigen doeleinden. Zo zien zij in de Duitse eenwording en de verdieping via EMU en EPU "ontegenzeggelijk een duidelijk vergrote trekkracht die in de richting van de genoemde (door

velen zo lang gekoesterde) federale idealen kan worden benut". De regering bevestigt nog eens heel nadrukkelijk dat Nederland "krachtig voorstander" is van "verdere uitbouw van de Gemeenschap in federale richting, waarin een supranationaal en democratisch goed verankerd Europa de ons best passende uitkomst van dit integratieproces zal bieden". Dit standpunt kwam overeen met de consequente koers die Nederland sinds de oprichting van de EG gevolgd had. Het ideaal wordt ook nu weer duidelijk rationeel gemotiveerd met een verwijzing naar het Nederlands belang. De nota benadrukt dat "de garanties en de zekerheid van de communautaire rechtsorde nooit in dezelfde mate door een intergouvernementele structuur kunnen worden geboden". Grote landen behartigen hun belangen immers vooral door gebruik te maken van hun machtsposities, terwijl kleinere het moeten hebben van "rechtsstructuren met doorzichtige besluitvormingsprocessen".

Volgens de regering gaat het bij communautarisering "niet om afdracht van soevereiniteit, maar om overdracht daarvan aan onszelf". Het betreft geen overdragen van macht, maar machtsdeling. Per saldo zouden we er zelfs op vooruit gaan: "Waar alle andere lidstaten dat ook doen krijgt Nederland internationaal zeggenschap en invloed op een veelheid van gebieden, waar anders geen sprake van zou zijn." Overigens wordt het federale einddoel nergens gedetailleerd omschreven.

Ook strategisch kiest de regering voor een rationele benadering. Hoewel Nederland een 'finalité politique' voor ogen staat, betekent dat niet dat daarover in de vorm van blauwdrukken onderhandeld zou moeten worden. De meningen over het gewenste einddoel lopen daarvoor te ver uiteen. De praktijk heeft bovendien uitgewezen dat er wel degelijk vooruitgang geboekt kan worden zonder dat er over de uiteindelijke structuur overeenstemming bestaat. Ook de regering zelf geeft geen gedetailleerde omschrijving van de beoogde eindbestemming van het proces.

Het streven naar een federale gemeenschap betekende in elk geval blijven pleiten voor versterking van de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Europese Hof, ook al ging dat ten koste van de Raad. In Nederlandse ogen lag de essentie van de communautaire rechtsorde in het initiatiefrecht van de Commissie, waardoor de Raad bij meerderheid een instemmende beslissing kan nemen en alleen bij unanimiteit een afwijkende. Voorstellen ter verbetering van deze procedure moesten worden gesteund, ideeën die het tegengestelde beoogden dienden te worden afgewezen. Ons land zou zeer alert moeten zijn op mogelijke veranderingen die haaks staan op onze uitgangspunten. Volgens de bewindslieden "gaat het er vooral om erop toe te zien dat op het oog onschuldige voorstellen de Gemeenschap niet in feite de wissel in intergouvernementele richting doen overgaan".

De besluitvorming zou volgens de regering zijn gediend met de vervlechting van de EPS in de rechtsorde van de Gemeenschap. Dit standpunt was nieuw en betekende een opheffing van de (als inconsistent bekritiseerde) scheiding tussen economische en politieke integratie. Geleidelijk aan zou de EPS volgens communautaire procedures moeten gaan functioneren. De

Commissie moest op buitenlandspolitiek terrein een mede-initiatiefrecht krijgen. Verder zou ook de veiligheid een volwaardig onderdeel van de EPS moeten worden. De ingrijpende veranderingen op ons continent zouden dit rechtvaardigen. Op langere termijn moet ook "een herkenbare en gebundelde Europese defensiecomponent, als pijler binnen de NAVO, niet worden uitgesloten". Ook wordt voor het eerst de suggestie gedaan multinationale eenheden op te richten, waarin de Europese bondgenoten samenwerken, uiteraard zo mogelijk samen met de Amerikanen.

De twee nota's 'Verder bouwen aan Europa' hadden de hoofdlijnen en rationele motiveringen van het Nederlandse Europabeleid aangegeven. Daarmee was de concrete gedachtevorming over de EMU en de EPU echter nog niet afgerond toen de Intergouvernementele Conferenties (IGC's) van start gingen. Bij de partnerlanden was dit overigens evenmin het geval. Het kabinet bracht in oktober 1990, aan de vooravond van de IGC's, een notitie uit over de Nederlandse standpuntbepaling. De tekst wordt een momentopname genoemd, omdat het denken nog niet geheel zou zijn uitgekristalliseerd. Behalve herhalingen van bekende uitgangspunten bevat dit document ook nadere actualisering en concretisering, toegespitst op de voorgenomen verdragswijziging. Gezien de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen dertig jaar wenst de regering twee nieuwe 'opdrachten' aan het verdrag toe te voegen: de zorg voor de kwaliteit van de samenleving, alsmede de externe verantwoordelijkheid van de Gemeenschap. Ook acht zij het wenselijk het beginsel van subsidiariteit op te nemen in de preambule van het verdrag. Niettemin ziet de regering dit begrip nog omgeven door onduidelijkheden. Wát er aan de Gemeenschap in de toekomst zal moeten worden overgedragen, valt niet precies te zeggen. Dat zal moeten blijken. Voor veel nieuw beleid is bovendien geen verdragswijziging nodig, omdat artikel 235 nog veel ruimte laat om 'onvoorzien' beleid te voeren.[31]

Nederland ging het onderhandelingsproces in met een duidelijke prioriteitsstelling. Niet meer de voltooiing van de interne markt stond voorop, maar de democratische legitimiteit. Behalve versterking van de positie van het Europees Parlement (EP) betekent dit ook het tegengaan van veranderingen die het democratisch gehalte (indirect) ondermijnen. Zo zal bij een keuze tussen verbreding van het werkterrein en verdere democratisering Nederland het laatste zwaarder laten wegen. Ook het idee van een 'Parlementair Congres' is voor Nederland taboe. De EPU moet een duidelijke stap zijn op weg naar een federaal Europa. De lengte van die stap is ondergeschikt aan de richting. De bewindslieden erkennen dat het federale eindstation slechts geleidelijk kan worden bereikt en dat het proces niet kan worden geforceerd. Zij wensen echter nadrukkelijk garanties dat eventuele intergouvernementele elementen uiteindelijk ook gecommunautariseerd worden. Ook spreken zij zich met kracht uit tegen aanvaarding van blijvende uitzonderingen op communautaire regels. Dit zou immers kunnen leiden tot ondergraving van hetgeen tot nu toe

is bereikt. Beleid dat zich niet leent voor ontwikkeling in communautaire richting zou bovendien geen plaats moeten krijgen in het verdrag.

In de visie van de regering vergt een federaal-communautaire rechtsorde dat de positie van de Commissie en het EP gelijktijdig worden versterkt. Uitbreiding van bevoegdheden van de één mag niet ten koste gaan van die van de ander. Daarom is het verlenen van co-initiatiefrecht aan het EP ongewenst. Wel moet de samenwerkingsprocedure met nieuwe beleidsterreinen worden uitgebreid, uiteraard in combinatie met meerderheidsbesluitvorming in de Raad. Ook moet de positie van het EP binnen die procedure worden versterkt. Bovendien zou de volksvertegenwoordiging de Commissie als geheel moeten kunnen benoemen c.q. tot aftreden kunnen dwingen. De slagvaardigheid vereist ten slotte dat voortaan uit elke lidstaat slechts één Commissielid wordt aangesteld. De Raad zal bovenal effectiever moeten worden en dus veel meer met gekwalificeerde meerderheid moeten beslissen. Daarnaast voelt Nederland nog steeds niets voor opwaardering van de Europese Raad. Natuurlijk kan dit orgaan belangrijke politieke impulsen geven, zoals in het verleden is gebleken. Maar dat betekent nog niet dat het als overkoepelende beleidsbepalende instantie boven de EPU/EMU moet worden geplaatst. Zo'n constructie zou immers niet te rijmen zijn met de fundamentele uitgangspunten van Nederland. De besluitvorming in de Europese Raad is intergouvernementeel en de democratische dimensie is minimaal. De onuitgesproken politieke motivatie was de vrees voor Frans-Duitse dominantie.

Het onder de EPU brengen van het buitenlands en veiligheidsbeleid mag onder geen beding leiden tot versterking van het intergouvernementeel karakter van de Europese integratie. De besluitvorming op dit terrein zal immers te zijner tijd ook gecommunautariseerd moeten worden. In dit verband verdient het aanbeveling zo spoedig mogelijk tot meerderheidsbesluitvorming over te gaan, zij het in een proces van gewenning en vertrouwensgroei. De Europese veiligheidssamenwerking zou uitsluitend complementair aan de NAVO moeten zijn. Binnen EPU-verband zouden we ons kunnen richten op: aspecten van defensie-industriebeleid, wapenexport, wapenbeheersing, deelname aan vredesmachten en gezamenlijk 'out of NATO area'-optreden. Het defensiebeleid zou in WEU-kader gestalte dienen te krijgen. Nederland ziet niets in het integreren van de WEU in de EPU. Het zou een nieuw intergouvernementeel element in de EPU inbrengen, zonder dat het veiligheidsbeleid er beter van werd. Bovendien zijn niet alle EG-leden of NAVO-leden ook lid van de WEU, waardoor er complicaties zouden ontstaan.

De regering stelt vast dat met de totstandkoming van de interne markt het vrije verkeer van personen een hoofdonderwerp van Europese samenwerking is geworden. Het gaat hierbij om fundamentele aspecten van onze rechtsstaat, zoals justitiële en politionele samenwerking, bestrijding van internationale drugscriminaliteit, immigratie, enz. De bewindslieden laten geen enkel misverstand bestaan over de wijze waarop deze beleidssector in de EPU moet worden verwerkt. Zij wijzen erop dat "de Tweede Kamer in meerderheid met de regering ervoor geporteerd is naar een communautaire in plaats van inter-

gouvernementele aanpak van deze materie toe te werken". Wel wordt erkend dat een groot aantal lidstaten 'vooralsnog' de intergouvernementele weg prefereert. De regering spreekt haar bereidheid uit de inhoud van het Schengen-*acquis* te aanvaarden als basis voor een EG-regeling, vanzelfsprekend met uitzondering van de intergouvernementele besluitvormingsprocedures.

Het Italiaans en Luxemburgs Voorzitterschap

Onder het Italiaanse Voorzitterschap (juli-december 1990) zat er nog weinig schot in de EPU-onderhandelingen. Zo was er bij lange na nog geen overeenstemming over welke beleidsonderdelen in het verdrag opgenomen zouden moeten worden. Wel ontstond er al onenigheid over de hoofdlijnen van de structuur. President Mitterrand en bondskanselier Kohl brachten in december 1990 een gezamenlijk document uit, waarin onder meer werd bepleit de Europese Raad een zeer prominente plaats in de EPU-structuur te geven. Als reactie hierop schreven minister-president Lubbers en minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek een brief aan fungerend voorzitter Andreotti, waarin dit idee resoluut van de hand wordt gewezen. Deze ongebruikelijke stap – Nederland in openlijk verzet tegen een belangrijk Frans-Duits initiatief – werd ingegeven door grote bezorgdheid van Nederlandse kant over de richting waarin het onderhandelingsproces zich zou kunnen voltrekken. De plannen van Parijs en Bonn stonden haaks op de (supranationale) kern van ons beleid en raakten blijkbaar een open zenuw. Nederland beschouwde het document van Mitterrand en Kohl als een 'nieuw plan-Fouchet', aangepast aan de actualiteit. Het Frans-Duitse initiatief werd gezien als een "overvaltactiek door middel van een machtige frontvorming Parijs-Bonn, waarover het Elysée het commando voert".[32]

Op 4 februari 1991 vond de eerste IGC/EPU ministeriële bijeenkomst plaats onder het Luxemburgs Voorzitterschap. Hoofdpunten voor de Nederlandse regering waren de noodzaak het democratisch deficit te verkleinen en via een evolutief proces te groeien naar communautarisering van het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Opties die zo'n ontwikkeling uitsloten, wees Nederland af. Minister Van den Broek hield fundamentele bezwaren tegen een BVB dat een grijze zone zou vormen tussen de communautaire rechtsorde en intergouvernementele besluitvorming onder leiding van de Europese Raad. Hij hechtte eraan nu reeds een concrete discussie aan te gaan over de grondslagen van het te voeren Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). De minister achtte het niet mogelijk hierover te spreken louter in termen van institutionele en procedurele aard. Achterliggende gedachte daarbij was dat Europees beleid volgens hem uitsluitend aanvullend op de NAVO mocht zijn: taken van het bondgenootschap kopiëren leverde niet méér veiligheid op. In de institutionele vormgeving zou het primaat van de NAVO daarom het uitgangspunt moeten zijn. Ook Washington hechtte hier zeer sterk aan. Een Europese Raad die de WEU of het Buitenlands en Veiligheidsbeleid in de EPU instrueert, was de Amerikanen een gruwel, vooral als er

overlapping met NAVO-taken zou worden geschapen. Uiteraard is de dominante rol in de Europese Raad van Frankrijk, dat naar Europese veiligheidsautonomie streefde, hier niet vreemd aan. Het Nederlandse standpunt kwam geheel overeen met het Amerikaanse, en daar kwamen dan nog de institutionele bezwaren (ER niet communautair, niet democratisch) bovenop. Op voorstel van Van den Broek werd afgesproken een dergelijke inhoudelijke discussie tijdens het eerstvolgende zogenoemde 'Gymnich-overleg' (informele Raad) te houden.

Overigens bevond Nederland zich toen in een tamelijk geïsoleerde positie en stond het vooral ver af van de grootste lidstaten. Ons land werd te Atlantisch of te communautair gevonden, of beide tegelijk. Voor Frankrijk lag het BVB in het hart van de EPU. Minister van Buitenlandse Zaken Dumas achtte het vanzelfsprekend dat een gezamenlijke Europese defensie op termijn deel zou uitmaken van het BVB. Dit zou zich geleidelijk over alle terreinen van het buitenlands beleid moeten uitstrekken. De hoofdlijnen hiervan zouden door de Europese Raad moeten worden vastgesteld. Het Verenigd Koninkrijk legde de nadruk op de inhoud van het beleid, waarover uitsluitend met unanimiteit besloten mocht worden. De Britten bleven geen enkel heil zien in communautarisering van deze beleidssector. Duitsland vond dat in het BVB naar consensus moest worden gestreefd, maar hield de mogelijkheid voor meerderheidsbesluitvorming open, ook als er geen sprake was van een communautaire structuur.[33] In dezelfde maand was er een zogenoemde bijzondere Ministeriële WEU-Raad. Minister Van den Broek heeft hier met het Verenigd Koninkrijk en Portugal het idee 'ER instrueert WEU' uit het slotcommuniqué gehouden.[34]

De Europese Commissie bracht in maart een document uit over het BVB. Dit strookte niet geheel met de Nederlandse standpunten. Den Haag keerde zich, zoals steeds, tegen een prominente taak van de Europese Raad, vond de inschakeling van het EP te mager en wilde een minder zware rol toebedelen aan het Voorzitterschap. Op de informele Raad van 26 maart over het BVB bracht Van den Broek naar voren ter wille van de democratische controle bij het BVB meerderheidsbesluitvorming in te voeren bij een voorstel van de Commissie en unanimiteit te handhaven als het initiatief van een lidstaat kwam. De reden was dat nationale parlementen geen zeggenschap hebben als hun regering overstemd wordt en de Commissie verantwoording verschuldigd is aan het EP. Zoals te verwachten kreeg Van den Broek hiervoor de handen niet op elkaar. Verder bleef de bewindsman bij zijn standpunt dat de WEU een autonome organisatie moest blijven, op gelijke afstand van de Politieke Unie en de NAVO.[35]

Op de ministeriële vergadering van 15 april 1991 werden de BVB-artikelen uit het ontwerpverdrag van het Luxemburgse Voorzitterschap besproken. Nederland uitte ernstige bezwaren. De opzet (pijlerstructuur) en uitwerking stonden haaks op wat de regering voor ogen stond. De coherentie met de bestaande verdragen ontbrak, evenals het vooruitzicht op verdere

communautaire evolutie. De supranationale elementen werden in de tekst ondergeschikt gemaakt aan een intergouvernementele bovenbouw. Hiermee werd het perspectief op verdieping en verbreding van de Europese integratie doorkruist, of althans in een wezenlijk andere richting bijgebogen. Ook inhoudelijk was Nederland niet enthousiast. Weliswaar werd er in het ontwerp verwezen naar de NAVO, maar aan die bepaling werd geen enkele operationele invulling gegeven. Nederland betreurde "het ontbreken van een taakverdeling tussen EPU, WEU en NAVO, die uitdrukking geeft aan een gemeenschappelijke overtuiging dat deze laatste het geëigende kader is voor de collectieve defensie en een essentiële waarborg vormt voor veiligheid en stabiliteit in Europa". Verder wenste de regering dat niet het hele gebied van defensie werkterrein zou worden van de EPU, maar uitsluitend onderwerpen die niet door de NAVO werden bestreken.[36] Zoals vermeld ontmoette de Luxemburgse tekst van veel kanten uiteenlopende kritiek.

In deze periode heeft minister Van den Broek een aanzienlijke koerswijziging in het BVB aangebracht, vooral om tot een compromis met Frankrijk te komen. De stelling dat de WEU een autonome organisatie moest blijven, op gelijke afstand van NAVO en EPU, werd losgelaten. Eventueel zou de WEU deel van de EPU kunnen worden mits gegarandeerd werd dat de WEU zich buiten het terrein van de NAVO zou houden. Parijs wilde deze verzekering echter niet geven.[37]

In de maand mei bleef het BVB een onverminderd strijdpunt tussen de lidstaten. Nederland kwam samen met het Verenigd Koninkrijk tot de conclusie dat afspraken over een taakverdeling tussen NAVO, WEU en EPU niet mogelijk waren. Beide landen hoopten oorspronkelijk dat er een compromis gevonden kon worden, waardoor Frankrijk meer betrokken zou raken bij de militaire integratie in de NAVO. Ook leek Duitsland zich achter de Amerikaanse (Britse, Portugese, Nederlandse) opvattingen te scharen (en dus afstand te nemen van Frankrijk), getuige de Baker-Genscher-verklaring.[38] Minister Van den Broek voelde zich gesterkt door deze ontwikkelingen en verklaarde dat Nederland zich niet langer in een geïsoleerde positie bevond.[39]

Op 3 juni vond een informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken plaats in Dresden. Hierbij werden de amendementen van de Commissie op het Luxemburgse voorstel besproken. Volgens getuigen spraken acht van de twaalf lidstaten zich uit voor de (unitaire) boomstructuur. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Portugal wensten vast te houden aan de pijlerstructuur. De Luxemburgse minister kreeg veel kritische vragen over zijn voorstel.[40] De Franse minister Dumas stond achter de pijlerstructuur, maar hield niettemin een warm pleidooi voor federalisme en evolutieve clausules om wegen naar dit einddoel open te houden. Nederland achtte dit resultaat bemoedigend en zag hierin allesbehalve een reden om zich bij de omstreden ontwerptekst neer te leggen. Tijdens zijn eigen Voorzitterschap zou Nederland zich sterk laten leiden door de resultaten van deze informele Raad.

Luxemburg had zich niet van de wijs laten brengen en kwam op 18 juni met een aangepaste versie van het ontwerpverdrag, waarin de pijlerstructuur was gehandhaafd. Minister van den Broek liet zich niettemin in positieve zin uit over het gewijzigde ontwerp: "We gaan in de goede richting, onze hoofddoelstelling om verder te werken op basis van één rechtsgemeenschap, met procedurele uitzonderingen op bepaalde beleidsterreinen, lijkt nu beter gegarandeerd dan in het oorspronkelijke ontwerp."[41] In het *Financieele Dagblad* leek Van den Broek zelfs ten aanzien van de Europese Raad al bezig de rol van onverzettelijke tegenstander te verruilen voor die van de alles begrijpende EG-voorzitter: "Hoe groter de communautaire structuur, des te minder onoverkomelijk is de opname van de Europese Raad in het EG-verdrag. De Europese Raad functioneert nu ook en daar wil ik niets aan afdoen."[42]

Elf dagen later kwam de Europese Raad bijeen in Luxemburg. Aan de vooravond kwamen de christendemocratische premiers uit België, Luxemburg, Italië, Griekenland, Ierland, Portugal en Nederland bij elkaar. Men was het erover eens dat het Luxemburgse voorstel niet deugde, maar dat premier Santer niet voor gek mocht worden gezet op 'zijn' Top. Hij zou niet al te hard worden aangepakt.[43] Wel kwam er tijdens de bijeenkomst zeer uiteenlopende kritiek op het voorstel. Er werden geen doorbraken bereikt in de onderhandelingen. De structuur, het BVB (vooral defensie), sociaal beleid, cohesie, meerderheidsbesluitvorming en de bevoegdheden van het EP (vooral codecisie) bleven belangrijke twistappels. Premier Lubbers ging onder bepaalde voorwaarden akkoord met het Luxemburgse voorstel als *de* basis voor verdere onderhandelingen. Dumas wilde echter, tot ergernis van Lubbers, van die voorwaarden niets weten. De Nederlandse premier liet blijken dat Nederland hoe dan ook het voorliggende ontwerp op essentiële punten zou wijzigen.[44] In de officiële conclusies van het Voorzitterschap werd gesteld dat het Luxemburgse ontwerpverdrag de basis voor verdere onderhandelingen zou zijn, zowel wat betreft het merendeel van de grote lijnen van de inhoud als in het licht van de discussies binnen de Intergouvernementele Conferenties.[45]

Het Nederlands Voorzitterschap

Op 1 juli 1991 kwam het Voorzitterschap in Nederlandse handen. Op een persconferentie kondigden minister Van den Broek en zijn staatssecretaris Dankert aan, het rustig te gaan spelen en zich terughoudend op te stellen. Er zouden vooral geen visionaire ideeën of briljante toekomstbeelden gepresenteerd worden. Dit leidde tot kritiek dat het kabinet leed aan gebrek aan visie en daadkracht.[46] Op 8 juli was er een bijeenkomst van de minister-president, de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EG, de DGES, de chef DIE van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken, om de te volgen strategie te bepalen. Hierbij werd afgesproken het Luxemburgse concept op tafel te houden en de eigen wijzigingen aan

te bieden als amendementen op de bestaande tekst. Andere opties, zoals een geheel eigen tekst, zijn niet ter tafel gekomen.[47]

Op de Raad van 29 juli bleek eens te meer dat de lidstaten verdeeld waren over de Luxemburgse voorstellen. Wel bevestigde minister Van den Broek in zijn conclusies dat ze de basis voor onderhandelingen zouden blijven. Tegelijkertijd meldde hij dat Nederland ook met eigen teksten zou komen.

Begin september kwam het nieuwe voorstel van Nederland voortijdig in de publiciteit doordat leden van het Europees Parlement erover beschikten. Er werd gesondeerd bij de partners. Vooral Duitsland, België, Spanje en ook de Commissie reageerden positief. Italië kon zich in de inhoud vinden, maar vond de 'timing' niet goed: er was te weinig tijd tot de Europese Raad van december. Parijs had aan staatssecretaris Dankert laten weten dat het zou instemmen met de institutionele aspecten als Duitsland dat ook zou doen. Ook putten de bewindslieden hoop uit het eerdere pleidooi tijdens het beraad in Dresden van de Franse minister Dumas voor een federaal perspectief, evolutieve clausules, fasegewijze ontwikkeling en 'passarellen' tussen EG en GBVB.[48] De Britse premier Major komt, geflankeerd door zijn ministers Hurd en Jones, naar Den Haag. Major zegt grote bezwaren te hebben tegen de Nederlandse voorstellen, maar spreekt nochtans niet zijn 'onaanvaardbaar' uit.[49] Den Haag past de tekst op een aantal punten aan, maar laat de unitaire structuur in tact.[50]

Op 22 september hecht de (Nederlandse) ministerraad zijn goedkeuring aan de tekst die Nederland als Voorzitter aan de EU-partners zal aanbieden. In het beraad zijn de risico's van al te grote weerstanden uitdrukkelijk meegewogen. Het kabinet baseerde zich in zijn besluitvorming vooral op de verslaglegging van Dankert van de consultaties, waaruit de hoop op voldoende steun geput kon worden.[51]

Op 23 september schrijft de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in een brief aan zijn Europese collega's dat de Nederlandse ministerraad een tekst heeft goedgekeurd die als ontwerpverdrag van het Voorzitterschap zal worden aangeboden. De bewindsman refereert aan de sonderingen in de elf hoofdsteden en bij de Commissie, en geeft aan dat de oorspronkelijke ontwerptekst op basis van de bevindingen op enkele wezenlijke punten is aangepast. Hij noemt hierbij in het bijzonder de verdere vormgeving van het BVB en justitiële samenwerking, alsmede de herintroductie van codecisieprocedures (zij het met weglating van het omstreden concept 'wet' als instrument van wetgeving).[52]

De leden van de Europese Raad ontvingen met de ontwerptekst tevens een begeleidend schrijven van de premier. Lubbers benadrukte hoe goed er was geluisterd naar de partners: "In het nu voor u liggende ontwerp is zoveel mogelijk rekening gehouden met de vele waardevolle suggesties die door de lidstaten en de Commissie aan het voorzitterschap zijn gedaan. [...] Bij nadere lezing van dit ontwerp zult u zien dat op vele terreinen de Luxemburgse en Nederlandse tekst overeenkomen."[53] Het was niettemin onmiskenbaar dat de belangrijkste van de aangebrachte veranderingen sterk overeenkwamen met

de traditionele Nederlandse prioriteiten: de unitaire structuur, de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP en de bevestiging van het doorslaggevende belang van de NAVO, hoewel het debat over veiligheid inmiddels al duidelijk meer in Europese richting was opgeschoven als gevolg van het einde van de Koude Oorlog en de strijd in ex-Joegoslavië.

In *The Intergovernmental Conference on Political Union* wijst Wester er echter op dat de onderhandelingen tot dan toe hadden aangetoond dat Nederland op deze onderwerpen bepaald niet geïsoleerd stond, maar de steun had van verscheidene andere lidstaten. De uitkomst van 'Dresden' was veelbetekenend, Duitsland en Italië hadden keer op keer gedreigd het verdrag niet te ratificeren als het EP geen aanzienlijke uitbreiding van competenties kreeg en de GBVB-voorzieningen niet waren aangepast aan de behoeften van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Portugal. Concluderend suggereert Wester dat de opstelling van Nederland rationeel goed te verdedigen was: "So, for almost every Member State, the new treaty constituted, at least in one respect, some progress with regard to the previous draft on the table. Therefore, the Dutch considered that the text had a reasonable chance to succeed."[54]

In *De Gang naar Maastricht* wijst Rozemond er bovendien op dat de ontvangst veelal gunstig was.[55] *NRC Handelsblad* sprak van 'moedig' en 'dapper' en noemde het ontwerp "een op schrift gestelde poging het iedereen zoveel mogelijk naar de zin te maken – in de wetenschap dat zoiets onmogelijk is".[56] Ook in het buitenland was er waardering. Zelfs het doorgaans kritische Britse weekblad *The Economist* stelde dat "the Dutch have skilfully amended their earlier draft to pacify potential opponents. They have strengthened the wording on a common foreign and security policy, to please the French and Germans; majority voting would be allowed. [...] Holland even makes a bow to the British. [...] All decisions would require unanimity".[57]

The Financial Times kwam met een uitvoerige vergelijking en concludeerde: "Broadly speaking, only one real difference separates the Dutch and the Luxemburg political union drafts. The former generally brings external and internal security policies within a single treaty chapter, but prevents the Commission, Parliament and Court of Justice getting their hands on some of it. The latter creates three separate pillars of activity for the 'European Union' [...] Yet, it does not rule out these pillars sliding together in the future. Thinking short-term about an election and treaty ratification by the House of Commons next year, the UK government prefers the Luxemburg approach. But the real difference is not enormous."[58] Rozemond constateert dat het voorstel van het Voorzitterschap op veel punten afwijkt van de Nederlandse inzet als lidstaat, zoals neergelegd in de Nota aan Tweede Kamer van mei 1991. Ook noemt hij het ontwerp in democratisch noch in federalistisch opzicht ambitieus, en ook niet meer supranationaal dan het Luxemburgse ontwerp.[59]

Zware kritiek op Nederlands ontwerpverdrag

Twee dagen later is de eerste grote test: het Comité van Persoonlijk Vertegenwoordigers (PsV's) in Brussel bespreekt het Nederlandse ontwerpverdrag. De vergadering verloopt rampzalig voor Den Haag. De verschillen tussen de concepten van de achtereenvolgende Voorzitterschappen worden in dit gezelschap juist veel te groot gevonden. Als voorganger in het Voorzitterschap mocht *Luxemburg* aftrappen en zette meteen de toon. De woordvoerder van het Groothertogdom zei dat er te weinig tijd was om de verstrekkende nieuwe Nederlandse voorstellen te bespreken. De wijzigingen in het Luxemburgse voorstel betekenden een aanzienlijke achteruitgang. Het duidelijke onderscheid tussen intergouvernementele en Gemeenschapszaken was nu ten onrechte sterk vervaagd. Er waren grote complicaties aangebracht ten aanzien van de externe vertegenwoordiging. Het unieke institutionele kader om een coherente besluitvorming tot stand te brengen, was vervallen. Ook het evolutieve karakter ontbrak nu. De voorstellen inzake het Europees Parlement waren te ambitieus. Hij zag geen mogelijkheid om op basis hiervan verder te onderhandelen. De IGC zou terug moeten naar de Luxemburgse tekst.

Italië vond dat er inhoudelijk wel goede dingen stonden in de voorliggende tekst, maar dat deze geen realistisch onderhandelingsperspectief boden. Er restten nog slechts twee maanden. Daarom was het niet zinvol en niet mogelijk opnieuw te beginnen, nadat er al maanden was vergaderd. Het document van het vorige Voorzitterschap zou de basis moeten blijven, vooral wat de structuur betreft. De nieuwe Voorzitterschaps tekst zou als een voorstel van de Nederlandse delegatie ingebracht kunnen worden.

Ierland zei de drie-pijlerstructuur eerder verwelkomd te hebben. De Luxemburgse tekst kwam aan de Ierse wensen tegemoet en er was al een grote mate van consensus over gebleken tussen de lidstaten. Het was prematuur om communautaire procedures op intergouvernementele gebieden toe te passen. Ierland was bereid met elk van de teksten verder te werken, maar gaf de voorkeur aan de Luxemburgse tekst.

Frankrijk (De Boissieu) hield het voor onmogelijk tijdig overeenstemming te bereiken op basis van een hele nieuwe tekst. De Persoonlijk Vertegenwoordiger stelde dat de lidstaten twee maanden in spanning waren gehouden door geruchten uit Den Haag, die in andere hoofdsteden verbijstering en verwarring teweeg hadden gebracht. Men kon niet aan de lidstaten vragen in vijf weken (tot Conclaaf) overeenstemming te bereiken over een tekst waarover het Voorzitterschap zelf intern drie maanden had onderhandeld. Het Luxemburgse ontwerp moest het uitgangspunt blijven. De Nederlandse ideeën over codecisie voor het EP waren een monster. Het schrappen van het Congres was evenmin acceptabel. Men betreurde dat niets was overgebleven van de tekst over energie en industrie en het Franse idee van een Congres. De grootste zorg betroffen de artikelen over het GBVB. De tekst over veiligheid was een provocatie. Meerderheidsbesluitvorming op basis van Commissievoorstellen was uit den boze. Het desbetreffende Luxemburgse voorstel was

nota bene door negen lidstaten gesteund. De Boissieu vroeg zich af waar het Voorzitterschap op uit was. Wilde het op dogmatische gronden Frankrijk isoleren, dan zou dat niet lukken. Als het echter het Verenigd Koninkrijk wenste te isoleren, dan was dat voor Frankrijk eveneens onaanvaardbaar. Frankrijk deelde de Duitse opvatting dat van de EMU geen sprake kon zijn zonder gelijktijdige EPU.

Spanje benadrukte het belang van overeenstemming en was bereid op basis van elke tekst verder te gaan. Het was bereid over de EP-voorstellen te onderhandelen, hoewel deze verregaand waren. Er moesten ingrijpende afspraken over immigratie komen. Ook verwelkomde Madrid het idee de passages over cohesie en financiering van het milieu in het verdrag op te nemen.

Griekenland deelde mee dat de nieuwe Voorzitterschaps tekst fundamenteel anders was dan het Luxemburgse concept. Athene was van mening dat het Nederlandse document zo veel verschilde dat de onderhandelingen van voren af aan zouden moeten beginnen, hetgeen een akkoord in Maastricht uitsloot. Griekenland steunde het Italiaanse procedurevoorstel. Spreker begreep niet hoe het Voorzitterschap kon afwijken van Europese Raads conclusies die in de algemene Raad van juli nog eens waren herbevestigd. De Luxemburgse tekst zou de basis voor verdere onderhandelingen vormen.

Duitsland vond het belangrijkste dat er zowel over EMU als EPU overeenstemming bereikt werd. Het was bereid op basis van elke tekst te onderhandelen, maar het huidige voorstel was onvoldoende voor een klinkend resultaat, vooral ten aanzien van het BVB en justitie.

Denemarken oordeelde dat de tekst de welbekende Nederlandse standpunten bevatte, maar geen basis vormde voor overeenstemming. Het sleutelelement uit het Luxemburgse document – de pijlerstructuur – was helaas verloren gegaan. De voorgestelde proliferatie van procedures was onaanvaardbaar. Het zou zelfmoord voor de IGC zijn om twee teksten te hebben; Kopenhagen vond dat het Luxemburgse concept op tafel moest blijven. De Nederlandse tekst ademde het interdepartementale compromis, maar kon geen basis vormen voor de IGC.

België verwelkomde de 'uniciteit' in het Nederlandse concept. De Europese Raad van juni was tweeslachtig geweest over de structuur. De tekst kwam overeen met de Belgische ideeën over binnenlandse zaken/justitie. De woordvoerder was ongelukkig met de externe vertegenwoordiging in GBVB-kader en de wijzigingen op het terrein van energie en industrie. Ook had hij detailproblemen met de codecisie van het EP. Op persoonlijke titel zei ambassadeur De Schoutheete te vrezen dat de door Nederland ingeslagen weg zou leiden tot een echec in Maastricht, vanwege de korte tijdsspanne. België was bezorgd over het risico van mislukking in Maastricht en stelde voor het structuurprobleem tot het laatst te bewaren.

Het *Verenigd Koninkrijk* wilde een overeenkomst, maar niet tot elke prijs. Zowel de Luxemburgse als de Nederlandse tekst bevatte onaanvaardbare elementen. De voorstellen uit Den Haag stelden door hun structuur en inhoud het vinden van overeenstemming in de waagschaal. Het leek erop alsof de

auteurs van dit nieuwe stuk niet op de hoogte waren van de ontwikkeling in de onderhandelingen. Op de Europese Raad van juni was besloten dat de pijlerstructuur de basis voor het verdere werk zou vormen. Dit was bevestigd op de IGC van 29 juli. De Britse regering hechtte er sterk aan dat dit zo bleef en tekende aan dat de meerderheid deze opvatting huldigde. Iets anders zou voor Londen onaanvaardbaar zijn. Ambassadeur Kerr steunde mede uit procedurele overwegingen het Italiaanse voorstel.

Portugal was het ermee eens dat er te veel nieuwe zaken in de Nederlandse tekst stonden om overeenstemming te kunnen bereiken in Maastricht. De voorstellen waren niet consistent met de conclusies van de Europese Raad in Luxemburg. Portugal had met de nieuwe tekst nog meer problemen dan met de vorige. Het voorstel over codecisie zou verwarring stichten.

Nederland bracht in het midden dat er in Luxemburg geen eenstemmigheid over de structuur bestond. De delegaties die tegen de pijlerconstructie waren, voelden zich de gevangenen van het structuurprobleem en er bestond geen 'level playing field' voor een discussie over de inhoud. De Nederlanders zouden nationale amendementen indienen op het (eigen) Voorzittersvoorstel, dat niet ver genoeg ging ten aanzien van de rechten van het EP. Ook zouden zij met nieuwe voorstellen komen op het gebied van budgetdiscipline en fraudebestrijding. Artikelen over energie en industrie waren overbodig. Meerderheidsbesluitvorming bij het BVB is slechts aanvaardbaar indien dat op basis van een Commissie-voorstel geschiedt.

De *Commissie* stelde dat veel van de Luxemburgse tekst was overgenomen in het nieuwe Voorzitterschaps document. Zij had een sterke voorkeur voor de structuur van het Nederlands concept. Dit was een verbetering ten opzichte van de Luxemburgse tekst. Spreker was het eens met de Duitsers en de Spanjaarden dat verdergaan en onderhandelen over de belangrijke wijzigingen in de nieuwe tekst de sleutel tot succes zouden zijn.

Het *Verenigd Koninkrijk* sprak zijn verbazing uit dat de nieuwe Voorzitterschaps tekst niet acceptabel was voor de Nederlandse delegatie. Spreker drong er vervolgens bij Nederland op aan het beeld niet verder te compliceren met nieuwe voorstellen over budgetdiscipline. Volgens *Frankrijk* hadden elf delegaties reeds besloten dat dit onderwerp niet in het pakket zou komen. *Duitsland* leek het overdreven om het Nederlandse voorstel terug te trekken. De structuur zou als laatste aan bod moeten komen. Frankrijk zei dat het onmogelijk was wel inhoudelijke voorstellen te behandelen en niet de structuur. Door de nieuwe opzet waren inhoud en structuur verweven. *België* vond het onrealistisch van Nederland te verwachten dat het zijn voorstel zou intrekken.

Het *Voorzitterschap*, in de persoon van Nieman, de Nederlandse PV, concludeerde met spijt dat de meerderheid tegen onderhandelingen op basis van de Nederlandse tekst was en voorstander van de Italiaanse suggestie om verder te werken met het Luxemburgse concept. Het was aan de ministers om maandag te besluiten op basis van welke tekst en met welke tijdsplanning het

werk zou worden voortgezet. Er was dringend behoefte aan een sturende hand op politiek niveau.[60]

Samenvattend is het beeld van de PsV's vergadering dat Luxemburg, Italië, Frankrijk, Griekenland, Denemarken, Portugal en het Verenigd Koninkrijk verder wensten te onderhandelen op basis van de Luxemburgse tekst. Alleen Spanje, Duitsland, België, de Commissie, en natuurlijk Nederland zelf, waren bereid het concept van het fungerend Voorzitterschap als uitgangspunt te nemen. Verder vielen vooral de ongewoon harde bewoordingen op waarmee de tegenstanders afstand namen van het Nederlandse voorstel. Ook was het opmerkelijk dat Italië en Griekenland zich in het afwijzende kamp bevonden, hoewel deze landen grotendeels dezelfde ideeën over structuur en inhoud hadden als Nederland.

Minister Van den Broek verbleef bij de VN in New York toen hij het verslag van Nieman over de slecht verlopen vergadering van de PsV's ontving. De rapportage was bepaald alarmerend. De diplomaat herinnerde zich later: "Toen reeds was de afgang compleet. Acht lidstaten kraakten het af, drie waren aarzelend, alleen België steunde Nederland. Ik heb dit uitvoerig gerapporteerd aan onze minister van Buitenlandse Zaken, in bewoordingen die er niet om logen."[61] Ook de Nederlandse vertegenwoordiger Van Beuge ervoer de bijeenkomst als uiterst pijnlijk voor het Voorzitterschap: "Er waren grote bezwaren. Met name de Luxemburgers hadden veel kritiek, zij vonden ons zeer inconsistent. De toonzetting was uitermate negatief: het waren allemaal Nederlandse hobby's."[62]

Van den Broek echter zegt in New York geen indicaties van zijn Europese collega's te hebben ontvangen dat er problemen waren met de Nederlandse tekst. Hij is in elk geval niet benaderd door belangrijke spelers als Dumas en Genscher. Als fungerend EG-voorzitter had Van den Broek een overvolle agenda, waarin afspraken stonden met leiders uit de gehele wereld. In zijn herinnering is er echter nooit formeel of informeel gesproken over de EPU, althans niet in zijn aanwezigheid.[63]

Crisisberaad op de Apenrots

Op zondag 29 september werd op initiatief van Van den Broek een bijeenkomst belegd op het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de ontstane situatie met het oog op de beslissende IGC-Raad (EG-ministers van Buitenlandse Zaken) in Brussel. Behalve Lubbers, Van den Broek en Dankert waren er ook enkele ambtenaren aanwezig. Er moest een besluit worden genomen over de vraag of het Nederlands voorstel gehandhaafd of ingetrokken moest worden. De PV/EG Nieman zei dat de minister de volgende dag op zijn minst op acht tegenstanders zou stuiten en daarmee dus een fiasco riskeerde. Van den Broek was daarentegen optimistisch. Volgens hem maakte het Nederlands papier met de unitaire structuur de beste kansen. Terugkijkend op de beslissende bijeenkomst zei Van den Broek eigenlijk nooit getwijfeld te hebben: "Noch

Lubbers noch ik zag aanleiding in de opmerkingen van Nieman om nu ineens heel andere dingen te besluiten. Het was natuurlijk ook kort dag."[64] Ook Dankert hield een krachtig pleidooi om het voorstel de volgende dag te verdedigen en baseerde zich daarbij op zijn diplomatieke informatie.[65]

Lubbers was zich terdege bewust van het probleem en de risico's van handhaving van de Nederlandse tekst. Een bij het overleg aanwezige ambtenaar noteerde uit zijn mond: "We hebben een crisis in huis. De PV/EG zegt dat alleen een pijlerstructuur haalbaar is in Europa. Als dat zo is, zijn we een slechte voorzitter geweest. Als de meeste landen een pijlerstructuur willen, dan moet het roer maar om. Als dit waar is, dan kunnen we de winkel wel sluiten." Dan zegt de PV/EG: "Ja, dat is zo. Ze willen inderdaad een pijlerstructuur met een duidelijke evolutie-clausule."[66]

Toch was het betoog van de PV/EG voor Lubbers geen reden om Van den Broek ervan te weerhouden het Nederlandse document de volgende dag in de Raad te verdedigen. Volgens de minister-president betekende het afschieten op ambtelijk niveau nog niet dat het op politiek niveau (waarop het ook gepresenteerd was) zou moeten worden teruggetrokken. Wel pleitte hij voor de nodige flexibiliteit van Nederlandse kant: "Het gaat hier niet om 'zwarte pieten', maar er moet wel een sfeerverbetering komen. Als ik de persoonlijke opmerking van de Belgische ambassadeur lees [dan refereert hij aan het verslag van de PV], dan vind ik het volgende wel heel interessant: De politieke invloed is veel te gering, er is een wil bij de ambtenaren om te antagoniseren. We moeten tot een politieke cohesie komen en zoeken naar de bereidheid om de teksten bij te stellen. [...] We moeten (ook zelf) de politieke bereidheid tonen dat we soepel zijn en kunnen luisteren. In Europa is er over een zuivere pijlerstructuur geen unanimiteit te verkrijgen, maar ons ambitieniveau trekt niemand over de streep."[67] Dit betoog van Lubbers werd als richtinggevend beschouwd.

Deelnemer aan het beraad Van Beuge herinnert zich: "De vraag kwam uitdrukkelijk aan de orde: gaan we door of houden we de eer aan onszelf? De conclusie was: omdat de tekst op politiek niveau was gepresenteerd, is het onjuist hem op ambtelijk niveau te laten afschieten."[68]

Later terugkijkend (1993) noemde Lubbers deze conclusie echter niet. Wel maakte hij duidelijk dat het hier om een rationele afweging ging: "Op 29 september zeiden we: 'We gaan ervoor'. Daar lagen drie redenen aan ten grondslag. Ten eerste was het in het belang van Europa. Ten tweede was het de enige mogelijkheid: het parlement steunde onze lijn monolithisch en wilde niet dat onze plannen werden afgezwakt. Ten derde zou een negatief advies van mijn kant zijn uitgelegd als een poging om de minister en staatssecretaris te passeren."[69]

Vlak voor noch tijdens het beraad is op politiek niveau contact opgenomen met de hoofdsteden om een laatste inzicht te verkrijgen in de risico's of kansen op succes. Volgens Dankert is dit welbewust nagelaten: "We wisten dat we risico's liepen, maar we gokten op de drie, Duitsland, België, Commissie, die ons zouden steunen."[70]

Al met al zijn in het beslissende beraad van 29 september de opties 'doorgaan' of 'voorstel intrekken' rationeel afgewogen. De kansen en bedreigingen zijn besproken. Op basis van uiteenlopende informatie uit Brussel en de hoofdsteden is een afweging gemaakt. De lijst van onderwerpen en richtinggevende overwegingen, vastgesteld op de Top in Rome in december 1990, werd als steun in de Nederlandse rug beschouwd, evenals de kritiek op het Luxemburgs voorstel, geuit in 'Dresden' en bij het informele beraad van christen-democratische premiers in Luxemburg. Doorgaan bracht risico's mee, maar bood ook een uitgelezen mogelijkheid de EPU-doeleinden van Nederland dichterbij te brengen. Dat laatste gaf de doorslag.

Op naar Brussel!

Maandag 30 september: op naar Brussel. Minister Van den Broek opent 's middags de IGC-zitting van de Raad. Hij stelt dat 'vandaag' de periode begint van immense onderhandelingen over de Politieke Unie ter voorbereiding van de Europese Raad. Het Voorzitterschap is vastbesloten vaart te zetten achter de onderhandelingen en deze met succes af te ronden. Van den Broek zegt zorgvuldig nota te hebben genomen van alle zowel inhoudelijke als procedurele standpunten die de Persoonlijke Vertegenwoordigers kenbaar hebben gemaakt, in de hoop dat hij een herhaling van wat reeds gezegd is, kan vermijden. Volgens de spreker vereist dit flexibiliteit en een bereidheid compromissen te sluiten en hij verzekert het gezelschap dat het Voorzitterschap in deze geest zal handelen. Vervolgens maakt Van den Broek een fundamentele opmerking vooraf: de structuur als zodanig is naar de opvatting van het Voorzitterschap de resultante van de inhoud en de gekozen procedures in de verschillende hoofdstukken. Vandaar dat eerst over de substantie moet worden gesproken.

De voorzitter verzoekt vervolgens de delegaties hun opmerkingen toe te spitsen op democratische legitimiteit en de vraag of zij kunnen instemmen met het werkprogramma.

De inhoudelijke bespreking van het Europees Parlement kan vandaag plaats hebben, omdat daar geen bijzondere voorbereiding voor nodig is. Daarnaast zal men ook nog in Haarzuilen bijeenkomen om te beraadslagen over het Gemeenschappelijk Buitenlands beleid. In november komt de conferentie opnieuw bijeen. Van den Broek stelt voor dan te spreken over drie andere prioriteiten op de lijst van Lubbers, de cohesie, sociaal beleid en vrij verkeer van personen, alsmede samenwerking op het gebied van binnenlandse zaken en justitie.

Vervolgens zegt Van den Broek ervan overtuigd te zijn dat de beraadslagingen over het GBVB zullen bijdragen aan een duidelijker inzicht in de implicaties en mogelijkheden met betrekking tot de structuur van het verdrag. Spreker stelt ten slotte dat voorkomen moet worden dat dit vraagstuk de onderhandelingen onnodig compliceert. Een en ander moet opgelost zijn vóór de Europese Raad.

Minister Ellemann Jensen (Denemarken) zette onmiddellijk de toon. Hij bleek zeer verbaasd over de ontwerptekst. Deze was in strijd met de conclusies van de Europese Raad in Luxemburg. Hij zou misschien nog begrip hebben gehad voor het late indienen als het een verbetering was van de Luxemburgse tekst. Maar dat was het niet. Het was niet meer dan de visie van één delegatie. Als Voorzittersdocument was het volstrekt onaanvaardbaar. Het Voorzitterschap was toch bekend met de moeilijke situatie in Denemarken. De voorzitter zou nu de verantwoordelijkheid dragen voor het mislukken van 'Maastricht'.

Van den Broek noemde de vraag van Denemarken pertinent, maar verkeerd gesteld. Luxemburg was een 'agreement to disagree', hetgeen door het toenmalige Voorzitterschap was bevestigd. De huidige tekst was voor 80 procent dezelfde als die van Luxemburg. Hij kon zich het verwijt van late indiening voorstellen, maar het Voorzitterschap was bereid nu snel aan consensus te werken.

Minister Eyskens (België) stelde dat, als men zo zou doorgaan, het een steriel debat zou opleveren. De Nederlandse tekst kende vele elementen van de Luxemburgse tekst, maar was niet volmaakt. De Raad zou zich moeten terugplaatsen in de geest van de Europese Raad van Luxemburg, waarin was neergelegd dat de Luxemburgse tekst de basis zou moeten zijn voor de grote lijnen van het verdrag. De discussie moest voortgaan en het Nederlands document kon hiertoe een bijdrage leveren.

Minister Poos (Luxemburg) zei, zich beroepend op een artikel in *the Economist*, dat de Nederlandse tekst niet tot overeenstemming in Maastricht zou kunnen leiden.

Minister Hurd (Verenigd Koninkrijk) verweet Nederland met zes nieuwe voorstellen over het Europees Parlement te zijn gekomen die alle zeer moeilijk liggen voor het Verenigd Koninkrijk.

Minister Guigou (Frankrijk) herinnerde eraan dat op de Europese Raad was afgesproken dat het Luxemburgs voorstel *de* basis zou vormen voor verdere onderhandelingen. Niettemin had Nederland belangrijke wijzigingen doorgevoerd, zoals over de structuur, het GBVB en justitiële samenwerking. Zij vroeg zich af of er nu wel voldoende tijd was tot Maastricht. De structuur was van een tweede orde. Frankrijk was teleurgesteld over de teksten over energie, industriebeleid, alsmede het elimineren van consumentenbescherming. Het BVB was te veel gereduceerd in substantie. Bij justitiële samenwerking miste zij een evolutieve clausule in de richting van de Gemeenschap. Frankrijk sloot zich aan bij het Luxemburgs voorstel, dat een balans aanbracht tussen de posities van de delegaties.

Minister De Michaelis (Italië) vond de tijd tot Maastricht te kort om tot overeenstemming te kunnen komen over deze nieuwe tekst en stelde voor verder te onderhandelen op basis van het Luxemburgse concept.

Minister Genscher (Duitsland) verwees naar politieke verklaringen van president Mitterrand en bondskanselier Kohl, waarin deze tot uitdrukking hadden gebracht dat de EMU en de EPU in Maastricht afgerond dienden te worden. Derhalve diende nu actief gewerkt te worden aan de EPU en vooral

het BVB. Gelet op de interventies van vorige sprekers gaf Genscher de voorkeur aan het verder werken op basis van het Luxemburgs voorstel.

Delors (Commissie) wees erop dat de 20 procent waarin het Nederlands voorstel afweek van dat van Luxemburg juist de goedkeuring van de Commissie had.

Van den Broek concludeerde dat de schrik er bij de delegaties blijkbaar goed in zat. Hij zou hier zelf ook door bevangen zijn als 'Maastricht' inderdaad gevaar zou lopen, maar hij deelde als voorzitter de analyses van de delegaties niet. Het Voorzitterschap was ervan uitgegaan dat zijn voorstel niet strijdig was met de conclusies van de Europese Raad in Luxemburg. Een minderheid had kanttekeningen geplaatst bij de Luxemburgse structuur. Het was hem opgevallen dat een meerderheid zich zojuist niet had uitgesproken over de door Nederland voorgestelde structuur, maar slechts gewaarschuwd had voor de door Nederland voorgestelde procedure. Hij stelde derhalve voor de Nederlandse tekst verder door te nemen. Na het conclaaf kon eventueel naar een andere structuur worden gezocht. Het Voorzitterschap wenste niet het Luxemburgse document als voornaamste basis te hanteren en kon niet accepteren dat de Nederlandse tekst slechts als inspiratiebron werd gebruikt. Mocht hiertoe geen bereidheid bestaan, dan zou het Voorzitterschap zich op de situatie beraden. Vervolgens zette hij nog eens uitvoerig de Nederlandse ideeën uiteen.

Minister Pineiro (Portugal) was, als toekomstig Voorzitter, van oordeel dat 'Maastricht' een succes moest worden en stelde derhalve voor het voorstel van Italië over te nemen.

Eyskens wenste nu consensus te bereiken op basis van alle documenten, met inbegrip van dat van Nederland. De onderhandelingen moesten versneld worden en er moest eerst over de substantie en dan over de structuur gesproken worden. Ellemann Jensen vond dat het Belgisch voorstel te weinig rekening hield met het tafelrondje en daarom voor Denemarken niet acceptabel was. Het Voorzitterschap deed er beter aan zijn voorstel in te trekken. Als de Voorzitter geen besluit kon nemen wilde Denemarken wel instemmen met een periode van reflectie. Michaelis zei dat Nederland zijn voorstellen maar op eigen titel moest indienen. Delors zei dat een crisis over de tekst geen uitzicht op vooruitgang zou bieden. Omdat een meerderheid de voorkeur geeft aan de Luxemburgse tekst, zou deze als basis moeten dienen voor verdere onderhandelingen. Elke delegatie moest dan zelf maar uitmaken wat zij met het Nederlandse concept zou doen.

Van den Broek schorste vervolgens de vergadering en zegde toe binnen 24 uur uitsluitsel te geven."[71]

Na afloop zei de bewindsman tegen de pers dat "we zijn afgegaan als een gieter". De reacties in binnen- en buitenland waren veelal vernietigend. Volgens *NRC Handelsblad* hadden Van den Broek en Dankert één van de smadelijkste nederlagen geleden die een EG-Voorzitterschap ooit had beleefd. De krant concludeerde dat "het prestige van Nederland als voorzitter is geknakt, de

Nederlandse idealen met Europa zijn gefrustreerd".[72] Heldring deed er in dezelfde krant nog een schepje bovenop en sprak van de 'grootste diplomatieke nederlaag van Nederland sinds Nieuw-Guinea'.[73] Het dagblad publiceerde ook een opzienbarende reconstructie op basis van gesprekken met anonieme ambtenaren die het oneens waren met het gevoerde beleid.[74] *De Volkskrant* sprak van overweldigende kritiek en meldde dat het belangrijkste verwijt was dat Nederland in een veel te laat stadium van de onderhandelingen geheel nieuwe voorstellen had gedaan. Ook citeerde de krant Delors, die Van den Broek was bijgevallen en zei dat kennelijk velen niet de moeite hadden genomen het voorstel goed te lezen.[75] *Trouw* sprak van een 'bloedbad'. Groot-Britannië voerde volgens dit dagblad met groot succes een meerderheid van landen aan die gruwden van de bedenksels van Den Haag. Hierdoor was de 'Euro-superstaat' tegengehouden. De krant wist ook te melden dat eurozeloten op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een reeks 'idiote teksten' hadden geproduceerd, die in sommige hoofdsteden als pure provocatie werden gezien.[76] *De Telegraaf* berichtte dat Van den Broek diep voor zijn collega's in het stof had moeten bijten. De oorzaak zou, volgens bronnen in Brussel, liggen bij Haagse Eurofanaten die de veelvuldige bemoeienissen van Van den Broek met Joegoslavië zouden hebben aangegrepen om hun ideeën te spuien. De columnist Lunshof vond het Nederlands enthousiasme voor een unitaire structuur en meer macht voor het Europees Parlement erg naïef. Tegelijkertijd noemde hij het verschil van het Nederlandse plan met dat van Luxemburg vooral optisch. Ze zouden grotendeels op het zelfde neerkomen. Het intrekken van Duitse steun vond hij een dolkstoot in de rug: "Kennelijk nam Genscher wraak voor Van den Broeks afwijzing van het Duits Joegoslavië beleid."[77]

Onder de kop 'Zu hoch gepokert' schreef het gezaghebbende Duitse weekblad *Die Zeit*: "Die Holländer hatten es in der Hand, die Entwicklung der EG hin zu einer politischen Union sowie zu Wirtschafts- und Währungsunion entscheidend zu gestalten. Nun werden sie für alles verantwortlich gemacht, was in der Vorbereitung des entscheidenden Gipfels von Maastricht schiefgelaufen ist."[78] Hetzelfde blad schreef echter kort daarna op de voorpagina in vet gedrukte letters dat de Nederlanders juist dank verdienden: "Sie hatten vorgeschlagen, was eigentlich selbstverständlich sein müsste."[79]

De Britse kranten haalden fel uit naar Nederland. *The Independent* meldde: "The European community negotiations for political Union were last night in virtual pandemonium after the Dutch presidency was humiliated into accepting that proposals put forward only a week ago will have to be withdrawn. The opposition was led by the Foreign secretary, Douglas Hurd. The assault on the presidency, respresented by the Dutch foreign minister Van den Broek, was unprecedented in EC history." *The Times* had onmiddellijk een verklaring: "By all accounts, the Dutch 'federal union' plan, the one fruit of its presidency so far, was cobbled together by a junior minister with scan consultation with his prime minister or foreign minister and even less with other European states who would be expected to approve it. [...] It is a

European states who would be expected to approve it. [...] It is a diplomatic blunder, aggravated by Mr. Lubbers' refusal to repudiate such nonsense."

The Daily Telegraph maakte het wel heel erg bont en sprak van "overwhelming opposition to extreme plans to centralise EC power". De verontwaardiging sloeg over in een valse voorstelling van zaken: "the Dutch proposals to bring all major policy making in Europe under control of the Brussels Commission and the Strassburg Parliament".[80]

Van den Broek zelf was zeer onaangenaam verrast door de gang van zaken, maar werd evenmin bevangen door twijfel over de juistheid van de tekst. In zijn dagboek noteerde hij: "EPU drama! Alleen België steunt. Italië en Spanje laten het ook afweten. Om tactische redenen. Luxemburg triomfeert. Eén van de zwartste dagen voor mij als minister. Probeer 's avonds tevergeefs MP te bereiken. Trek voorstel in. Inhoud goed, maar reuk deugt niet." De laatste woorden licht Van den Broek mondeling toe: "Het was overduidelijk dat hier niet uit furieuze afkeuring is gereageerd, maar veel meer uit strategie, van: hier moet even gewoon nee tegen gezegd woorden."[81]

De Nederlandse regering verklaarde later dat zij een wezenlijk risico voor lief had genomen toen zij besloot tot indiening van een aangepaste, meer communautair georiënteerde EPU-ontwerptekst.[82] Terugblikkend in de Tweede Kamer gaf minister Van den Broek rationele verklaringen voor de handelwijze van Nederland: "Het is niet de vraag of het anders had gemoeten, maar of het anders had gekund. Zijn er taxatiefouten gemaakt? Nu, ik vind het niet erg om te moeten zeggen dat er wel taxatiefouten zullen zijn gemaakt, want ik geef de Kamer op een briefje dat als Dankert en ik de avond ervoor gebeld waren met de mededeling dat degenen die eerder hadden gezegd dat ze volgens dezelfde lijnen dachten, er op dat moment ineens anders over dachten, wij ons de dag daarna wellicht toch iets anders opgesteld zouden hebben." De regering had volgens de bewindsman de indruk "dat het wél kon, sterker nog, dat het wél moest".

Als redenen noemt Van den Broek allereerst de uitvoerige steun van de voorzitter van de Commissie. Ook wijst hij erop dat in Dresden de meerderheid van de lidstaten vóór de eenheidsstructuur was. Het was bekend dat het Verenigd Koninkrijk en Denemarken er sterk tegen waren, maar niet dat dit ook voor andere lidstaten gold. Volgens Van den Broek heeft de regering getracht de genoemde twee voorstanders van de "extreme intergouvernementele benadering" tegemoet te komen door weliswaar een unitaire structuur te maken, maar dat "het toegroeien naar meer communautarisering langs de weg van de geleidelijkheid zou gaan, via tussentijdse onderhandelingen, met tussenfasen, al naar gelang de politieke wil en de bereidheid daartoe zich binnen de Twaalf over een langere tijdsperiode zouden ontwikkelen". Frankrijk en Duitsland vonden de paragraaf over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid mager, maar dat was volgens de bewindsman geen ramp, want daar was alleszins over te praten: "Dit is ook gezegd en bleek ook uit de nota." Ook noemt Van den Broek het onduidelijk – "het was de eerste keer

dat ik dat meemaakte" – waarom Duitsland op dit hoofdstuk als laatste intervenieerde. Hij verzucht dan dat de reden hiervoor waarschijnlijk wel altijd verborgen zal blijven.

Verder ontzenuwt de minister het verwijt dat Nederland, door met een eigen structuur te komen, de afspraak van de Europese Raad van juni zou hebben geschonden dat het Luxemburgse document de basis voor verdere onderhandelingen zou blijven. Hij wijst op de afgesproken clausulering van 'de basis': zowel wat betreft het merendeel van de grote lijnen van de inhoud als in het licht van de discussies binnen de intergouvernementele conferenties. Welnu, uit die discussies was gebleken dat over het structuurvraagstuk verschillen van opvatting bestonden. Veelbetekenend voegt hij daaraan toe: "Ik herinner mij nog als de dag van gisteren dat de Nederlandse minister-president sterk en nadrukkelijk heeft geïntervenieerd, in die zin dat het Nederlands voorzitterschap zich de handen vrijhield en zich het recht voorbehield om ten aanzien van de structuur met eigen voorstellen te komen."

Ten slotte suggereert de bewindsman dat de weerstand tegen zijn EPU-concept gebaseerd was op een verkeerde interpretatie van de tekst: "Het is en blijft een feit dat het Nederlandse voorstel geen overhaaste communautarisering over een breed vlak behelsde, maar trachtte om het perspectief van een grotere eenheidsstructuur maximaal aan te houden."[83]

Blijft over de vraag waarom de ministers Van den Broek zo persoonlijk hebben laten afgaan. Waarom is er geen formule gezocht om het gezichtsverlies te beperken? Waren de verhoudingen zo slecht? Volgens Poos, zelf het meest in verlegenheid gebracht, was dat beslist niet het geval: "Les relations personnelles entre les ministres étaient très intimes et excellentes à l'époque. Nous étions assez longs de service. On se voyait tellement souvent, aussi avec les épouses. Ça créait une atmosphère d'amitié." Wat was dan wel de reden dat Van den Broek niet werd gespaard? Poos: "Tout le monde avait l'impression que Hans personnellement n'était pas derrière ce texte. C'est ce qu'on racontait dans les coulisses. Nous trouvions Hans plus pragmatique et moins radical que Lubbers et Dankert."[84]

Echt overtuigend is de verklaring van Poos niet. Juist als het waar was wat hij zegt, dan hadden de collega's Van den Broek tijdig kunnen (moeten) waarschuwen en een formule kunnen zoeken om de vergadering anders te laten verlopen.

Kort dag

Er zat voor het Nederlands Voorzitterschap niets anders op dan terug te keren naar de Luxemburgse tekst. Er waren nog maar tien weken te gaan voor de beslissende Europese Raad. Dáár moest en zou overeenstemming worden bereikt. Alleen een geslaagde Top kon het Nederlands Voorzitterschap nog van een totale afgang redden. In een brief aan zijn (Nederlandse) collega-ministers gaf Lubbers een rationele relativering: "Staande voor de afweging van een mager resultaat in Maastricht, dan wel een belangrijke kans op (nog) geen resul-

taat, wordt u voorgelegd de keuze voor het kleinste gemene veelvoud. Dat is niet heroïsch, maar wel praktisch. [...] Voor degenen onder ons die dit spijtig vinden mag als troost gelden, dat wij onszelf al eerder verzoend hadden met de gedachte slechts een bescheiden stap te maken op weg naar de politieke Unie."[85]

Zelfs voor die bescheiden stap lag echter nog een flink aantal obstakels. Eén daarvan was het GBVB. Om hier overeenstemming over te krijgen, belegde het Voorzitterschap een informele Raad in Kasteel Haarzuilen op 5/6 oktober. De belangrijkste voorstellen op dit onderwerp kwamen vooralsnog niet van het Voorzitterschap. Twee dagen voor de bijeenkomst hadden het Verenigd Koninkrijk en Italië een gezamenlijke verklaring uitgegeven over veiligheid en defensie. Deze tekst werd beschouwd als een goede basis voor discussie. De gebruikelijke splitsing der geesten was ook hier weer zichtbaar: de verklaring stelde dat de Europese veiligheids- en defensie-identiteit bovenal moest dienen om de Europese pilaar in de NAVO te versterken. Frankrijk, Duitsland en Spanje bestreden dit. Wel werden de partners het erover eens dat het verdrag een artikel over defensie zou moeten bevatten. Dit was een belangrijke doorbraak. Over de formulering kon men het echter nog niet eens worden. Daarnaast discussieerden de ministers over de terreinen die onder het begrip 'gemeenschappelijke actie' zouden moeten vallen (de zogenoemde Asolo-lijst). De meerderheid van de lidstaten was van oordeel dat het beter was geen limitatieve opsomming te maken, maar het aan de Europese Raad over te laten het begrip flexibel in te vullen. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland waren alle landen voorstander van stemming bij gekwalificeerde meerderheid over de uitvoeringsmaatregelen van 'gemeenschappelijke acties'.[86]

De meeste commotie ontstond na afloop van de bijeenkomst op Kasteel Haarzuilen. Het incident verdient vermelding, omdat de politieke verhoudingen als in een karikatuur worden weerspiegeld in menselijk gedrag. De ministers Dumas en Genscher wilden samen een persconferentie houden, voordat voorzitter Van den Broek dit zou kunnen doen. De Nederlandse bewindsman had dit echter voorzien en zijn auto vooraan laten plaatsen, zodat de taxi's van zijn collega's er niet langs konden. Toen de als eersten naar buiten gesnelde Franse en Duitse ministers dit zagen, stapten zij in Van den Broeks auto en zeiden 'rijden' tegen de chauffeur. Een BZ-ambtenaar hield de auto echter tegen en de gehaaste heren moesten uitstappen. Intussen was Van den Broek aangesproken door zijn bevriende Britse ambtgenoot Hurd. Deze vroeg hem, op instigatie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Baker, of hij geen secretaris-generaal van de VN wilde worden. Vervolgens ontving Van den Broek opgewekt als eerste de internationale pers. Nederlandse media deden verontwaardigd verslag van de Frans-Duitse 'coup'. Ook in de Tweede Kamer werd schande gesproken van het beledigende gedrag van Dumas en Genscher.[87]

Twee weken later lanceerden Frankrijk en Duitsland gezamenlijk een concept-verdragsartikel over veiligheid en defensie. Op korte termijn zouden alle

EPU-beslissingen moeten worden geïmplementeerd door de WEU en in 1996 (afloop WEU-verdrag) zou het onderhavige artikel moeten worden herzien. Parijs en Bonn bruskeerden vervolgens het Nederlands Voorzitterschap door een speciale bijeenkomst aan te kondigen over defensie 'voor regeringen die op dezelfde golflengte zaten'. Den Haag wist deze vergadering echter te voorkomen door onmiddellijk alle andere partners telefonisch van de onwenselijkheid van het plan te overtuigen.[88]

Het tweede ontwerp

Op 8 november hernam Nederland het inhoudelijk initiatief door met een tweede ontwerp te komen.[89] Hierin werd de pilaarstructuur weer ingevoerd, maar de tekst kwam op een aantal punten niet meer overeen met die van Luxemburg. Zo werd de codecisie-procedure van het EP sterk uitgebreid. De invoering van een Europese 'wet' werd geschrapt. Over de uitvoering van 'gemeenschappelijke acties' binnen het GBVB zou als algemene regel met gekwalificeerde meerderheid worden besloten. Het nieuwe ontwerp werd op twee informele Raden van de ministers van Buitenlandse Zaken (Noordwijk, 12/13 november; Brussel, 2/3 december) besproken, zonder dat er belangrijke doorbraken werden bereikt.

In de weken voorafgaand aan 'Maastricht' werden de onderhandelingsposities soms zwaar aangezet. Spanje kondigde aan tot 'het einde' te vechten om een bevredigende oplossing voor het cohesievraagstuk te vinden. Griekenland dreigde met een veto als het niet tot de WEU zou worden toegelaten. Delors, voorzitter van de Commissie, dreigde het verdrag openlijk af te keuren als GBVB en justitie geheel intergouvernementeel zouden blijven. Het EP zou het verdrag verwerpen als het niet méér 'federaal' zou worden.[90]

Premier Lubbers maakte in deze periode met (meestal) Van den Broek en Dankert een rondgang langs alle hoofdsteden om precies te weten hoe de kaarten lagen en welke mogelijkheden er voor compromissen zouden zijn. Niettemin restten er na het Brusselse conclaaf van begin december nog vijf belangrijke problemen die in Maastricht zelf zouden moeten worden opgelost: de zogenoemde 'federale roeping' wel of niet in het verdrag; de meerderheidsbesluitvorming (bij implementatie) in het GBVB; de formulering van het artikel over defensie; de competentie van de Gemeenschap op het gebied van sociaal beleid en industriepolitiek; economische en sociale cohesie. In tegenstelling tot de EPU waren de EMU-onderhandelingen inhoudelijk al min of meer met succes afgerond. Voor de Top kwamen de christendemocratische regeringsleiders (Andreotti, Kohl, Lubbers, Mitsotakis, Martens en Santer) zoals gebruikelijk bij elkaar en werden het erover eens dat zij geen uitkomst van de onderhandelingen zouden aanvaarden als daarin de onomkeerbaarheid van de democratische en federale ontwikkelingen niet zou zijn vastgelegd. De stellingname was duidelijk gericht aan het adres van het Verenigd Koninkrijk. Premier Major reageerde als door een adder gebeten op dit federale tromge-

roffel: "We know our bottom line. I'm not shifting. The choice is theirs – we will say No if we have to."[91]

De Top van Maastricht

Dat beloofde weinig goeds voor Maasticht. Bij de start van de vergadering hing dan ook een sfeer van spanning en onzekerheid over de afloop. Op de eerste dag werden, volgens de gewoonte, de posities van de lidstaten omstandig uiteengezet. De grootste problemen lagen in de politiek-procedurele afronding van de EMU-onderhandelingen, de referentie aan de federale roeping en het hoofdstuk over sociaal beleid. Bij elk van deze onderwerpen was Major de grote dwarsligger. Elf ministers van financiën waren het in de EMU-voorbereidingen over alles eens geworden, behalve de overgang naar de laatste fase in het proces, dus de daadwerkelijke invoering van de gemeenschappelijke munt. Het Verenigd Koninkrijk had geen behoefte aan de EMU en wenste er (nog steeds) niet aan deel te nemen. Daarnaast was de federale roeping voor Major een anathema: hij had zijn parlement toegezegd dit onder geen beding te aanvaarden.[92] Ook maakte de Britse premier duidelijk dat hij geen verdrag zou ondertekenen waarin sociaal beleid was opgenomen. President Mitterrand verkondigde daarentegen dat hij juist geen handtekening zou zetten als dit onderwerp ontbrak.

Aan het begin van de tweede dag lagen alle problemen nog op tafel. Nadat Major had benadrukt dat hij de EMU-plannen van de elf anderen niet wilde blokkeren, werd het onvermijdelijke geaccepteerd; het Verenigd Koninkrijk zou een 'opt out' krijgen. Ook werd de federale roeping uit de tekst verwijderd, hoewel de overige elf vóór handhaving waren.

Frankrijk stelde geheel onverwachts voor de ingangsdatum van de derde fase van de EMU vast te stellen op 1 januari 1997, mits een meerderheid dan aan de voorwaarden voldeed, zo niet dan een jaar later. Dit werd het compromis waarin alle betrokkenen zich konden vinden.

Vervolgens is urenlang plenair en informeel gebakkeleid over het sociaal beleid. Uiteindelijk stelde Lubbers in een onderonsje met Major en Kohl voor om de elf een overeenkomst te laten sluiten buiten het formele verdrag om, in een aangehecht protocol. Kohl ging akkoord, evenals Major. In de vergadering spraken alle anderen (Mitterrand als eerste) zich vervolgens uit voor het compromis van Lubbers.

In de loop van de dag werden niet alleen de grootste hobbels genomen, maar ook een reeks kleinere. Toen na de dinerpauze alles in kannen en kruiken leek, ontstond nog een dispuut over het stemmen bij meerderheid of unanimiteit bij onderzoek en ontwikkeling. Weer stond het Verenigd Koninkrijk geheel alleen en weer kreeg het zijn zin.

Toch stemde de uitkomst van de Top uiteindelijk bijna iedereen tevreden. Nederland had zich volgens velen als voorzitter duidelijk gerevancheerd voor zijn smadelijke afgang op 'Zwarte Maandag'. Delors was echter zeer teleurgesteld. De pijlerstructuur was nu definitief, zij het dat de toekomstige integratie

van het GBVB en de Justitie/Biza-pijlers in de Gemeenschapspijler uitdrukkelijk open werd gehouden. Het visa-beleid was overigens al ondergebracht in de eerste pijler. De belangrijkste nieuwe voorzieningen in de Gemeenschapspijler betroffen de bevoegdheden van het EP. Dit verwierf op een reeks terreinen het medebeslissingsrecht (codecisie). Verder werden er nieuwe beleidsterreinen onder de competentie van de Gemeenschap gebracht. Ook werd het aantal onderwerpen uitgebreid waarover de Raad met (gekwalificeerde) meerderheid moest besluiten.

De Europese Raad zou voortaan binnen de eerste pijler, het GBVB, besluiten welke terreinen onder de gemeenschappelijke acties zouden vallen. Bij het GBVB werd besluitvorming bij unanimiteit gehandhaafd. Wel zou de Raad mogen beslissen of over bepaalde uitvoeringsmaatregelen met meerderheid besloten zou worden. De Commissie zou mede-initiatiefrecht krijgen op dit terrein. Het GBVB zal alle vraagstukken met betrekking tot de veiligheid van de Europese Unie omvatten, met inbegrip van het uiteindelijk tot stand brengen van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat op den duur mogelijkerwijs tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden.[93] Als de Unie besluiten neemt met gevolgen op defensiegebied, zal de WEU worden gevraagd deze uit te voeren. Afgesproken werd dat in 1996 de bepalingen over de WEU zouden kunnen worden herzien. In een aparte verklaring van de WEU-lidstaten werd vastgelegd dat het WEU-optreden ter versterking van en in overeenstemming met het beleid van de NAVO zou zijn. De WEU-leden zouden geen blok met ononderhandelbare standpunten in het bondgenootschap vormen.

Aan de Unie werden in de derde pijler nieuwe bevoegdheden op het gebied van Binnenlandse Zaken en Justitie toevertrouwd, te weten asielbeleid, immigratie, strijd tegen drugsverslaving, internationale fraude, juridische samenwerking in civiele en strafzaken, alsmede politie- en douanesamenwerking.

De Nederlandse regering sprak een tweeledige mening uit over het Verdrag van Maastricht. Op een aantal punten had zij gaarne een ander resultaat gezien. Vergelijking van de beleidsnota's en de uiteindelijke tekst maakt dit voldoende duidelijk. Wel komt het verdrag tegemoet aan de uitdagingen waar de Gemeenschap voor staat en luidt het een procesfase in waarin de vervulling van de Nederlandse wensen dichterbij wordt gebracht. De bepalingen in het verdrag wijzen volgens de regering in één richting: "ze openen de weg naar een meer unitaire aanpak op communautaire grondslag. Er is met andere woorden sprake van eenrichtingsverkeer van meer intergouvernementeel naar meer communautair." Meer specifiek brachten de onderhandelingen een viertal doeleinden dichterbij, te weten democratische legitimiteit, doeltreffende besluitvorming, subsidiariteit en eenheid en samenhang in het externe optreden.

Met betrekking tot de Europese Raad, voor Nederland immers een heet hangijzer, constateert de regering dat de artikelen slechts een erkenning en

codificatie van de praktijk inhouden. Het gaat alleen om een algemeen oriënterende en stimulerende rol.

De beleidsbepaling als zodanig is doelbewust opgedragen aan de (andere) instellingen.

De bewindslieden zijn voorts van mening dat op het gebied van het GBVB een aantal zeer belangrijke beslissingen werd genomen. Een reeks geldende taboes in het Europese eenwordingsproces was overwonnen. Tegelijkertijd onderstreept de regering dat de nieuwe voorzieningen geen afbreuk doen aan wat in NAVO-verband is afgesproken en bedoeld zijn ter versterking van de Europese inbreng in het bondgenootschap.

Ten slotte benadrukt de regering dat het geen geringe moeite heeft gekost "de EG-rechtsorde en diens institutionele structuur voor aantasting te behoeden". Het ging hierbij in het bijzonder om de bevoegdheden van het Hof, de positie van de Commissie in het wetgevingsproces en het evolutieve EG-artikel 235.

Uiteindelijk maakt de regering op rationele wijze de balans op: "De som van behoud van het bestaande, verbetering op onderdelen, en reëel uitzicht op verdere versterking rechtvaardigen een gunstig eindoordeel."[94]

Samenvatting en conclusies

Allison en Zelikow hebben de voornaamste toetsstenen van hun Rationele Actor Model ondergebracht in een samenvattend schema van vraag- of ijkpunten. Wat waren de doeleinden, de kansen en bedreigingen, de opties, de strategische perspectieven en risico's? En, ten slotte, was het beleid rationeel verklaarbaar? Om recht te doen aan de opzet van de studie, loop ik de bevindingen over het Nederlands Voorzitterschap 1991 langs volgens de ijkpunten van het onderhavige model.

Doeleinden

Het Nederlands Europabeleid in de onderzochte periode was diep geworteld in het verleden van onze buitenlandse politiek. Het paste in het traditionele streven naar een internationale rechtsorde: een ideaal voor de wereld, dat keurig strookte met de Nederlandse belangen als klein land, militair kwetsbaar, zonder grondstoffen, aangewezen op handel en scheepvaart en gelegen aan de delta van grote Europese rivieren.

Door de specifieke belangen van veiligheid, handel en koloniaal bezit was de oriëntatie meer westwaarts dan continentaal gericht. Niettemin was Nederland voortdurend uit op een machtsevenwicht in de eigen omgeving om te voorkomen dat grote mogendheden (Frankrijk, later Duitsland) een te dominante positie zouden verwerven. Dit streven loopt als een rode draad door het Nederlands buitenlands beleid van de laatste twee eeuwen tot en met het Maastricht-proces. Compensatie voor machtsachterstand ten opzichte van naburige landen als Frankrijk en Duitsland werd eerst gezocht in neutraliteit en

(vervolgens) in bijzondere betrekkingen met grote landen buiten het continent, eerst het Verenigd Koninkrijk en later vooral ook de Verenigde Staten.

Het Nederlands buitenlands beleid in historisch perspectief wordt gekenmerkt door een *'raison d'état'-politiek* die zich steeds vanuit de eigen belangen weer aanpast aan de gewijzigde internationale machtsverhoudingen. Na de Tweede Wereldoorlog was er opnieuw sprake van een rationele politiek van aanpassing aan de nieuwe situatie. De economische oriëntatie verschoof richting continent, terwijl de veiligheidspolitiek juist Atlantisch gericht werd. Nederland ontpopte zich betrekkelijk snel als een overtuigd voorstander van Europese integratie, zij het dat de economische toenadering stelselmatig voorrang kreeg boven vormen van politieke samenwerking. Nederland had grote exportbelangen gekregen binnen Europa. Veiligheidspolitieke integratie zou, zeker zolang ze een intergouvernementeel karakter droeg, het risico van Frans-Duitse dominantie inhouden. Het primaat van de NAVO, en daarmee de speciale binding met de Verenigde Staten als 'onze machtscompensatie' tegenover de grote buren, was de hoeksteen van het beleid. Tegelijkertijd werd versterking van het supranationale karakter (en het tegengaan van intergouvernementele constructies) beschouwd als in het nationale belang van een klein/middelgroot land als Nederland. Alleen supranationaliteit garandeerde dat voldoende rekening werd gehouden met onze belangen.

Dit 'raison d'état-beleid' vormde de harde kern van de Nederlandse inzet bij het Maastricht-proces. Traditiegetrouw werd deze 'nationale belangenpolitiek' geformuleerd in verheven principes, zoals de Europese rechtsorde. Meer concreet streefde de regering naar een versterkte rol van de Commissie en vooral uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Ook zou de Raad veel meer met gekwalificeerde meerderheid moeten beslissen. Nederland verzette zich heftig tegen een sterkere rol van de Europese Raad als superstructuur, vooral op het terrein van het GBVB. De regering koesterde ernstige bezwaren tegen het intergouvernementele en weinig democratische karakter van dit orgaan. Later (juni 1991) zwakte minister Van den Broek zijn bezwaren enigszins af en erkende hij het richtinggevend vermogen van de Europese Raad.

De sterk gewijzigde internationale situatie was voor Nederland geen reden af te zien van het primaat van de NAVO; integendeel, de nieuwe, veelsoortige bedreigingen maakten dat we de Amerikaanse politiek-militaire betrokkenheid niet konden missen. Niettemin is de regering in de periode voorafgaand aan 'Maastricht' geleidelijk tot het inzicht gekomen dat een eigen Europese veiligheids- en zelfs defensie-identiteit wenselijk of wellicht onvermijdelijk was geworden. Al voor de val van de Muur was Nederland vóór een grotere Europese bijdrage binnen Atlantisch verband. Later liet de regering de bezwaren tegen de ontwikkeling van eigen Europese veiligheidstaken vallen, mits deze maar complementair bleven aan de NAVO. Nederland zag voor de WEU een brugfunctie weggelegd tussen de NAVO en de EPU (op gelijke afstand van elkaar). De WEU mocht onder geen beding uitsluitend het uitvoerend orgaan van de EPU worden onder aansturing van de Europese Raad. Defensie

werd eerst als taboe beschouwd, maar mocht later (begin 1991) toch een plaats krijgen als lange termijnoptie in het verdrag, mits het Atlantisch primaat maar onaangetast bleef.

De doeleinden in het kader van de communautarisering vormden een samenhangend geheel. Wel is Nederland lange tijd, vooral door Frankrijk, inconsistentie verweten, omdat het duidelijk prioriteit gaf aan economische boven politieke integratie. In de aanloop naar 'Maastricht' heeft Nederland zich ter wille van de ('theoretische') consistentie in principe uitgesproken voor het integreren en zo mogelijk communautariseren van het buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede delen van het Binnenlandse Zaken (Biza)- en Justitiebeleid – dit betekende een breuk met het verleden. Deze nieuwe zienswijze kreeg haar verdragsmatige vertaling in de unitaire structuur.

Kansen en bedreigingen

Nederland zag zijn Voorzitterschap van de tweede helft van 1991 als een uitgelezen kans om de eigen Europese doeleinden dichterbij te brengen. De beoogde verdragswijziging moest uitgerekend in deze periode worden afgerond. De ons toegekende rol bood de mogelijkheid sturing te geven aan het onderhandelingsproces in de richting van communautarisering en democratisering. Nederland zou initiatieven kunnen nemen en steun kunnen verwerven om diepgewortelde visies verdragsmatig te verankeren. Bovendien werden de ingrijpend gewijzigde omstandigheden in Europa als uitgesproken gunstig beschouwd voor het tot stand brengen van een Europese Politieke Unie, zoals door Nederland bedoeld. De regering zag zelfs in de Duitse eenwording en de verdieping via EMU en EPU "ontegenzeggelijk een vergrote trekkracht die in de richting van de genoemde (door velen zo lang gekoesterde) federale idealen kan worden benut". Het kwam Nederland eigenlijk niet goed uit dat Luxemburg als eerdere voorzitter al een kant en klare verdragstekst had vervaardigd, hetgeen de ruimte voor sturing van het proces in het laatste halfjaar beperkte.

Sommige lidstaten trokken andere conclusies uit de gewijzigde omstandigheden dan Nederland. Deze partners waren er vooral op uit het intergouvernementele karakter van de samenwerking te versterken. Voorts had Frankrijk substantiële steun gemobiliseerd om de positie van de Europese Raad te verstevigen en deze laatste een hoofdrol te geven op het gebied van het GBVB. De twee 'nieuwe' beleidsterreinen, het GBVB en Biza/Justitie, waren misschien nog niet rijp voor communautarisering, maar zouden door hun toegenomen politieke belang het al bestaande communautaire karakter kunnen aantasten. De intergouvernementele samenwerking mocht geen structureel eigen leven gaan leiden, waardoor het communautaire perspectief achter de horizon zou verdwijnen.

Op het gebied van het GBVB dreigde het Atlantisch primaat verloren te gaan. Frankrijk zag in het einde van de Koude Oorlog de gelegenheid bij uitstek om de lang gekoesterde wens van een grote(re) Europese autonomie op

veiligheidsgebied te verwezenlijken. Parijs, daarin onder meer gesteund door Bonn, trachtte het werkterrein van Europa te verdiepen en te verbreden, ook als dit de NAVO zou ondermijnen. Verder waren bepaalde lidstaten er volgens de regering op uit de positie van de Commissie in het wetgevingsproces, de rol van het Hof en de werking van artikel 235 EG-verdrag aan te tasten.

De 'bedreigingen' werden actueel en concreet door de presentatie van het eerste Luxemburgse concept. Dit werd beschouwd als een hernieuwde poging de 'Fouchet-plannen' ingevoerd te krijgen. De structuur en een deel van de inhoud van het Luxemburgs concept stonden haaks op de Nederlandse inzet. De reeks Frans-Duitse initiatieven werd in Den Haag met lede ogen bekeken, te meer daar deze vaak op Duitse concessies aan Franse ambities waren gebaseerd.

Opties

Tijdens het Italiaanse en Ierse Voorzitterschap (1990) bevond het Maastrichtproces zich nog in de oriënterende en inventariserende fase. De werkelijke onderhandelingen kwamen pas van de grond toen Luxemburg een uitgewerkt voorstel had gepresenteerd. Nederland kon toen niet anders doen dan bezwaren kenbaar maken en voor zichzelf als Voorzitter maximale manoeuvreerruimte reserveren. Dat is ook precies wat minister-president Lubbers op de Top van eind juni heeft gedaan.

Bij de aanvang van het Voorzitterschap stond Nederland voor de keus amendementen op het Luxemburgse voorstel te maken of een geheel eigen ontwerp te vervaardigen, met een nieuwe structuur. Er is toen gekozen voor de eerste optie en besloten eerst te gaan onderhandelen over de inhoud en pas daarna de structuur aan de orde te stellen.

Begin september kwam de regering echter met een geheel uitgewerkt eigen conceptverdrag, waarin de unitaire structuur alsmede een reeks inhoudelijke vernieuwingen waren vervat. Deze tekst leek na sonderingen bij de partners op redelijke steun te kunnen rekenen, zij het dat de anti-communautairen (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal) natuurlijk grote bezwaren hadden. De Commissie was zelfs uitgesproken enthousiast. Niettemin werd het Nederlandse document in de vergadering van de Persoonlijke Vertegenwoordigers van de regeringen bijna unaniem afgekraakt. Een overgrote meerderheid van de partners was voor terugkeer naar het Luxemburgse voorstel.

Enkele dagen daarna zou het ontwerp op politiek niveau gepresenteerd worden in de Raad van Ministers. Nederland stond voor een dilemma: het voorstel intrekken of doorgaan. Voor de eerste optie pleitte dat daarmee het risico van een afgang zou worden vermeden. De kans op een nederlaag was reëel, nu het hoogste ambtelijke voorportaal zich zo negatief had betoond. Nederland zou 'nog net op tijd' de eer aan zichzelf kunnen houden.

Er waren echter ook argumenten om de presentatie door te zetten. De consultaties in de hoofdsteden op politiek en hoog ambtelijk niveau hadden een heel ander beeld opgeleverd dan dat van de PV's. Het kon toch niet zo

zijn dat de tekst door ambtelijke vertegenwoordigers afgeschoten zou worden zonder dat de politiek verantwoordelijken zich erover hadden gebogen. Bovendien betrof het een kwalitatief goede tekst, die het Europese belang diende. Ook zou de Tweede Kamer nooit accepteren dat Nederland de ingezette lijn zou verlaten. In het voorstel was nota bene rekening gehouden met uiteenlopende wensen van lidstaten, zodat er sprake was van 'voor elk wat wils'.

De regering besloot het eigen concept de volgende dag in Brussel te verdedigen. De risico's werden onder ogen gezien, maar de hoop op en verwachting van een goede afloop wogen zwaarder. Wel zou minister Van den Broek zich soepel opstellen en benadrukken dat de voorstellen natuurlijk voor verbetering vatbaar waren.

De besluitvorming over 'doorgaan of niet' ondergraaft de zogenoemde 'Prospect Theory' van Jack Levy, die stelt dat besluitvormers eerder bevreesd zijn voor verlies dan dat ze winst beogen, en nadelen voor het verlaten van de *status quo* doorgaans zwaarder laten wegen dan eventuele voordelen. Voor de regering was echter de te behalen winst met het eigen voorstel kennelijk de te nemen risico's waard.

Na Zwarte Maandag restte de regering slechts de optie om verder te onderhandelen op basis van het Luxemburgse voorstel. Als Voorzitter kon Nederland niet anders dan constructief en creatief zoeken naar compromissen om de onderhandelingen in Maastricht met succes te kunnen afronden. Als belanghebbende lidstaat kon ons land niet anders dan amendementen indienen op de voorstellen die het zelf als voorzitter had gedaan.

Strategisch gunstige perspectieven

Afgaande op het jarenlang gevoerde beleid van lidstaten als Duitsland, Italië, België en Spanje, de recente ommekeer in Griekenland en de uitdrukkelijke steun van de Commissie, zou Nederland op een substantieel aantal medestanders voor de communautaire lijn kunnen rekenen. Duidelijke tegenstanders waren alleen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en, in mindere mate, Portugal. Ierland stelde zich terughoudend op. Frankrijk gaf een eigen invulling aan het begrip 'federaal' en leek bereid tot zekere 'communautaire' concessies aan Duitsland (in het bijzonder EP-bevoegdheden), als het steun zou ontvangen van Bonn voor de eigen plannen inzake de Europese Raad en het GBVB. Niet vergeten mocht worden dat het initiatief tot verdieping van de Europese samenwerking via de EPU van Kohl en Mitterrand afkomstig was. Duitsland had ingestemd met de EMU en moest gecompenseerd worden met een aanvaardbare EPU.

In Dresden was bovendien gebleken dat een meerderheid der lidstaten voorstander was van de unitaire structuur. Bij die gelegenheid had de Franse minister Dumas nota bene een warm pleidooi gehouden voor een federaal Europa en het openhouden van de wegen naar communautarisering.

Aan de wensen van de Britten, Denen en Portugezen werd in het Nederlands conceptverdrag tegemoet gekomen door het behoud van het Atlantisch primaat te benadrukken. Tegelijkertijd was er meer ruimte dan vroeger voor de Franse wens van een eigen Europese veiligheids- en defensie-identiteit.

Zo had, met behoud van de eigen nationale prioriteiten, het Nederlands Voorzitterschap voldaan aan een reeks verlangens van de partners.

Strategische risico's

Een substantiële sprong voorwaarts willen maken met instemming van alle partners, terwijl deze op hoofdpunten principieel verdeeld zijn, houdt op zich zelf al een aanzienlijk strategisch risico in. Dit geldt ook voor het presenteren van een geheel eigen conceptverdrag terwijl de vorige voorzitter al een complete tekst had vervaardigd. Daarin was bovendien sterk rekening gehouden met de visies van de grotere landen, in het bijzonder Frankrijk. De oud-voorzitter zou zich gedesavoueerd kunnen voelen.

Het gevaar van een nieuw document was bovendien dat de partners zich niet zozeer zouden richten op wat ze kregen, maar vooral op wat hun, in vergelijking met de vorige tekst, onthouden werd. Als de lidstaten hun uiteenlopende bezwaren zouden opstapelen, zou dit een 'uphill fight' voor het Voorzitterschap impliceren. Tegelijkertijd is het erg moeilijk voor verschillende onderwerpen uiteenlopende coalities te sluiten binnen het kader van één document. Wie eerst een tegenstander is in de onderhandelingen, kan even later, bij het volgende agendapunt, een broodnodige bondgenoot zijn.

De Britten hadden behoefte aan EMU noch EPU. Een mislukking van de onderhandelingen zou in Londen door weinigen betreurd worden. Er stonden verkiezingen voor de deur en 'Europa' had tot grote verdeeldheid geleid in Majors *Conservative Party*. Major had met zijn parlement afgesproken wat absoluut onaanvaardbaar was en daarmee zijn onderhandelingspositie vastgenageld.

Frankrijk had de steun van Duitsland nodig, maar dat gold andersom natuurlijk ook. Het zojuist verenigde Duitsland was politiek nog kwetsbaar en toonde bereidheid om aan sterke Franse verlangens tegemoet te komen (vgl. diverse Frans-Duitse initiatieven).

Verder was het strategisch riskant om als voorzitter met een verdragstekst op de proppen te komen waarin de partners heel expliciet de Nederlandse prioriteiten of 'stokpaardjes' herkenden. Hierdoor kon de indruk ontstaan dat het Voorzitterschap misbruikt werd voor eigen politieke doeleinden.

Was het beleid rationeel (verklaarbaar)?

De Nederlandse inzet kende duidelijk omschreven doeleinden, met diepe wortels in het verleden. Deze oogmerken waren grotendeels onderling verenigbaar. Inconsistenties (economische versus politieke integratie) zijn begin 1991, althans conceptueel, uit de weg geruimd. De via het Voorzitterschap

beschikbaar gekomen middelen om het proces in de eigen richting te sturen, zijn welbewust aangewend. Voor de belangrijkste strategische keuzen zijn, hetzij op het moment zelf, hetzij achteraf, rationele argumenten aangevoerd. Aan de vooravond van 'Zwarte Maandag' werden de besluitvormers geconfronteerd met (de) risico's, maar lieten zich hierdoor niet van voorgenomen acties afbrengen. Zij waren overtuigd van de inhoudelijke juistheid van de eigen voornemens ('goed voor Europa'). Er werd geconcludeerd dat er een goede kans van slagen was, gegeven de positieve signalen bij de consultaties in combinatie met de uitkomst van de Europese Raad in Rome, de informele Raad in Dresden en de christendemocratische 'pre-top' in Luxemburg. Niet voorzien was dat een aantal lidstaten die 'op de Nederlandse lijn zaten' hun steun aan het voorstel zouden onthouden. Vooral de opstelling van minister Genscher wekte grote verbazing, omdat Duitsland juist zeer hechtte aan een EPU zoals die Nederland voor ogen stond. De doorslaggevende en plotselinge Duitse 'ommezwaai' heeft de Nederlandse regering zelfs achteraf niet rationeel kunnen verklaren. Geheel in de lijn van Bueno de Mesquita maakten de besluitvormers rationele keuzen, gebaseerd op wat zij meenden dat in hun landsbelang was. Zij konden zich vergissen, maar het besluit dat ze namen "yielded the highest expected utility".

Een belangrijke oorzaak voor 'Zwarte Maandag' lijkt te liggen in de taakopvatting van het Nederlands voorzitterschap. Het doel was eerder de eigen nationale wensen te verzilveren dan als bemiddelaar de grootste gemene deler tussen de partners te vinden. Het is op zijn zachtst gezegd discutabel of dit rationeel genoemd kan worden, zeker voor een kleine lidstaat als Nederland. Richtsnoeren waren de decennialang gekoesterde eigen concepties en de eigen conclusies uit de veranderingen op het continent na 1989. Er werd (te) weinig rekening gehouden met de politieke gevolgen die andere partners verbonden aan de nieuwe situatie op grond van hún, vaak diep gewortelde, gezichtspunten.

Mede hierdoor ontstonden er problemen in de coalitievorming. Partners die op veiligheidspolitiek gebied aan Nederlandse kant stonden (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal), waren fel gekant tegen de institutionele voorstellen. De meer communautair gezinde landen, zoals Duitsland en België, alsook de Commissie, vonden de Nederlandse voorstellen veel te Atlantisch. En Frankrijk vond het concept uit Den Haag zowel te communautair als te Atlantisch. Hierdoor werden in één en de zelfde vergadering, afhankelijk van het agendapunt, de medestanders ineens opponenten en omgekeerd. De aard van het onderwerp, verdragswijziging, liet bovendien niet toe dat Nederland, zoals zo vaak in het verleden, de Brits-Amerikaanse kaart kon uitspelen tegen de sterke Frans-Duitse as. De Britten betoonden zich in veel opzichten destructief, terwijl de Amerikanen alleen indirect betrokken waren op veiligheidsgebied. Aanpassing aan de nieuwe omstandigheden, onze *raison d'état*-traditie, verliep in Den Haag relatief traag waar het veiligheidsbeleid betrof.

Veel lidstaten, en ook de Commissie, onderkenden eerder dan Nederland de onvermijdelijkheid van verdere Europeanisering op dit gebied. Juist door recente gebeurtenissen, de oorlog in ex-Joegoslavië en de staatsgreep in de Sovjetunie (augustus 1991), kreeg het GBVB plotseling een politiek-psychologische urgentie.

Door de Duitse eenwording en de totstandkoming van de EMU waren de wederzijdse Frans-Duitse politieke verplichtingen en afhankelijkheid nog sterker dan in het recente verleden (zie hoofdstuk II). Parijs en Bonn hebben niet voor niets in het Maastricht-proces vele gezamenlijke initiatieven genomen. Nu Duitsland de EMU had geaccepteerd, moest de EPU volgens Kohl hoe dan ook een succes worden, en dat kon alleen in nauwe samenspraak met de Fransen. Tegelijkertijd werd de relatie Parijs-Bonn steeds meer belast door meningsverschillen over het escalerend conflict in ex-Joegeslavië. Nederland lijkt de Frans-Duitse politieke relaties in die periode onvoldoende te hebben doorgrond of in elk geval te weinig in de overwegingen te hebben betrokken. Ook op dit punt lijkt er niet al te rationeel te zijn gehandeld.

Bovendien bestond er erg weinig algemene welwillendheid jegens het Nederlands Voorzitterschap. De reden hiervoor lag deels buiten de inhoud van de voorstellen: de late presentatie van een complete nieuwe verdragstekst, terwijl er al een uitgewerkt concept bestond, riep aanzienlijke irritaties op. Italië onthield zijn expliciete steun zelfs om die reden, hoewel Rome zich in het algemeen goed kon vinden in de voorstellen. Het gevolg was dat het Luxemburgse concept van de weeromstuit een status van een zekere onaantastbaarheid verwierf die het daarvóór allerminst bezat.

Nadat de onhaalbaarheid van het eigen conceptverdrag was gebleken, heeft de regering de bakens verzet en alles gedaan wat in haar vermogen lag om in Maastricht overeenstemming te bereiken. De bordjes werden verhangen. De Nederlandse visies werden ondergeschikt gemaakt aan het belang van het alsnog doen welslagen van het Voorzitterschap. Natuurlijk had de regering bepaalde uitkomsten liever anders gezien. Toch was het eindoordeel positief, vanwege "de som van het behoud van het bestaande, verbetering op onderdelen en een reëel perspectief op versterking". Ook in Maastricht heeft het Voorzitterschap, in de persoon van premier Lubbers, zodanig rationeel strategisch geopereerd, dat alle lidstaten uiteindelijk tevreden waren met de uitkomst. Dat gold ook voor Nederland zelf.

Aldus biedt het Rationele Actor Model op de genoemde toetsstenen een aantal verklaringen voor het Nederlands optreden als EG-voorzitter in 1991. Niettemin laat deze benadering ook belangrijke vragen onbeantwoord. Bovenal moeten we vaststellen dat de handelwijze van de regering tot en met 'Zwarte Maandag' niet voldeed aan de rationele criteria van de Realistische School. Deze stellen dat rationele, verstandige staatslieden bovenal oog hebben voor de werkelijke machtsverhoudingen. Rationele politiek minimaliseert de risico's en maximaliseert de opbrengsten. Of een beleid goed of fout is, wordt niet bepaald door de intenties maar door het resultaat. Welnu, hoe goed de

bedoelingen van de regering ook waren, het resultaat was desastreus; de machtsverhoudingen bleken beduidend anders te liggen dan voorzien. Derhalve moet er sprake zijn geweest van wat Herbert Simon 'Bounded Rationality' heeft genoemd: het vermogen van besluitvormers om de beste optie te kiezen wordt beperkt door menselijke en organisatorische obstakels.

De eerste nog onbeantwoorde vraag is waarom de regering aan het begin van het Voorzitterschap aankondigde zich terughoudend en zakelijk te zullen opstellen en vooral geen visionaire ideeën of briljante toekomstbeelden te zullen presenteren, en vervolgens ongeveer het tegenovergestelde deed door met een geheel nieuw en controversieel ontwerp te komen waar het eigen communautaire ideaal vernuftig was ingebouwd.

Hiermee samenhangend is de vraag waarom Nederland zich, in tegenstelling tot Luxemburg, vooral heeft gemanifesteerd als een lidstaat met een missie en niet als een bemiddelaar die zoekt naar de grootste gemene deler. Waarom is bijvoorbeeld wel uitdrukkelijk rekening gehouden met de eigen Tweede Kamer, maar niet met de wensen van de parlementen in de andere lidstaten? De minister-president verwees overigens evenmin naar het Europees Parlement, toch een onmiskenbare bondgenoot.

Verder zou het, ook in het licht van de geschiedenis ('Messina') voor de hand hebben gelegen om als Benelux-landen gezamenlijk op te trekken in het Maastricht-proces. Juist de opeenvolgende Voorzitterschappen van twee partners en de onmiskenbare steun van de derde zouden een belangrijke krachtenbundeling hebben betekend. Waarom is hier geen sprake van geweest?

Onduidelijk blijft ook waarom de regering begin juli had besloten de Luxemburgse tekst slechts te amenderen en vervolgens in september met een geheel eigen concept naar buiten trad. Toen het document gepresenteerd werd, was de helft van de periode van het Voorzitterschap al verstreken en klaagden veel partners over tijdnood. Zelfs na het uitlekken van het concept heeft het nog bijna een maand geduurd voordat het in de Raad aan de orde kwam. Wat is er al die tijd gebeurd?

Al deze kwesties roepen de meer algemene vraag op hoe tijdens het Voorzitterschap de planning, sturing en procesbewaking waren geregeld. Welke politieke sturing was er in de verschillende fasen en hoeveel bewegingsruimte hadden de ambtenaren? In hoeverre is de organisatie aangepast aan het Voorzitterschap? Nederland had in deze periode de dubbelrol van voorzitter en belanghebbende lidstaat; het gaf tot en met 'Zwarte Maandag' voorrang aan de nationale invalshoek boven de Europese. Hoe hebben deze twee taken zich in de voorbereiding en uitvoering tot elkaar verhouden? Voor Nederland als voorzitter was het buitenland het voornaamste referentiekader: het ging om het optimaal laten verlopen van de communicatiestromen met de partners, om de juiste strategische beslissingen te kunnen nemen. Als lidstaat lag de belangrijkste oriëntatie echter op het binnenland: het verdrag bestreek een breed scala aan beleidsterreinen die onder verschillende ministers ressorteerden en waar de 'vakdepartementen' direct bij betrokken waren. De inzet van Nederland moest de instemming hebben van het hele kabinet. Daarnaast was

het van wezenlijk belang om ook in overeenstemming te handelen met de beleidsmatige wensen van de Tweede Kamer. Hoe is dit interne proces verlopen en welke invloed heeft dit gehad op de externe rol als voorzitter?

Aan de analyse binnen het Rationele Actor Model kunnen we niet alle oorzaken ontlenen van het debacle op 30 september. De door de regering zelf aangegeven redenen overtuigen niet. De miscalculaties zouden het gevolg zijn van het in korte tijd minder communautair worden van een aantal lidstaten. Maar hoe reëel is het te veronderstellen dat bijvoorbeeld Duitsland in de zomervakantie plotseling een hoofddoelstelling van zijn buitenlands beleid, een communautair-democratische EPU, zou hebben verlaten? Was het niet juist de regering-Kohl geweest die na de eenwording hier krachtig voor had gepleit? Had Italië een diep verankerde traditie van tientallen jaren in twee maanden overboord gezet?

Een andere, veel gehoorde verklaring is dat Nederland niet goed zou hebben geconsulteerd en alleen hoorde wat het wilde horen.[95] Ook deze uitleg lost het raadsel niet echt op. De inhoudelijke standpunten van de partners waren grotendeels bekend. Radicale wijzigingen zouden in de lidstaten zelf toch niet onopgemerkt zijn gebleven. Als de reacties niettemin werkelijk verkeerd zijn geïnterpreteerd, roept dit de vraag op hoe dat mogelijk was: het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het bolwerk bij uitstek van ervaren (top)diplomaten die gepokt en gemazeld zijn in het interpreteren van beleefd geformuleerde boodschappen. Bovendien heeft Nederland in alle Europese hoofdsteden ambassadeurs wier 'métier' het is aan Den Haag te rapporteren hoe ter plaatse de vork in de steel zit. Lubbers en Van den Broek roken wel onraad na de waarschuwingen van PV Nieman, maar verzuimden wat redelijkerwijs verwacht mocht worden: contact opnemen met hun politieke evenknieën in Europa om zich te vergewissen van de kansen en risico's. Onduidelijk blijft waarom dit niet is gebeurd.

Kortom, de hier beschreven rationele verklaringen op het niveau van de staat dragen zeker bij aan het inzicht in het verloop der gebeurtenissen. De analyses zijn echter niet afdoende en laten nog veel vragen onbeantwoord. Om de resterende raadsels op te lossen, is het noodzakelijk af te dalen naar het analyseniveau van de drie andere besproken modellen. Om een completer beeld te krijgen, moeten we de schijnwerpers richten op het binnenlandse besluitvormingsproces, hoe dit was georganiseerd en 'gecultiveerd', wie daarin welke taak vervulde en hoe de interne politieke afstemming zich heeft voltrokken. Het laatste hoofdstuk zoekt verklaringen bij de hoofdrolspelers.

Noten

1 Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: a study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979; J.C. Boogman, 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw-1940)', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland, Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem:

H.J.W. Becht, 1991; Paul Scheffer, *Een tevreden natie, Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status-quo*, Amsterdam: Bert Bakker, 1988; Susanne Bodenheimer, 'The Denial of Grandeur: The Dutch Context', in: J.H. Leurdijk (red.), *The Foreign Policy of the Netherlands*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1978; J.L. Heldring, 'De buitenlandse politiek van Nederland na 1945', in: Ernst van der Beugel e.a., *Nederlandse buitenlandse politiek. Heden en verleden*, Baarn: In den Toorn, 1978; Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, *De Nederlandse rol in de wereldpolitiek,* Utrecht: Het Spectrum, 2006.

2 Zie verder ook: Amry Vandenbosch, *Dutch Foreign Policy since 1815, A Study in Small Power Politics*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1959; Van der Beugel, *a.w. noot 1*; S. Rozemond, *Nederland in West-Europa, een plaatsbepaling,* Clingendael Cahier, Den Haag, januari 1987; *De Veiligheid van Europa in tweevoud*, Den Haag: Adviesraad Vrede en Veiligheid, 1991; J.Q. Th. Rood & S. Rozemond, *EG-verdragen in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, augustus 1990; R. de Wijk, *Integratie, stabiliteit en vreedzame verhoudingen in Europa*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1992; Richard T. Griffiths (red.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam: Neha, 1990; Ph.P. Everts (red.), *Nederland in een veranderde wereld, De toekomst van het buitenlands beleid*, Assen: Van Gorcum, 1991; Wim van Eekelen, *Sporen trekken door strategische jaren*, Meppel: Uitgeverij Ten Brink, 2000; A. Pijpers, 'Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, april 1992, p. 209-213; Alfred Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in: Van Sas (red.), *a.w. noot 1*; A. van Staden, 'De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef', in: Van Sas (red.), *a.w. noot 1*.

3 Boogman, *a.w. noot 1*, p. 17.

4 *Ibid.*, p. 21.

5 Henry Kissinger, *Diplomacy*, London: Simon and Schuster Ltd., 1994, p. 810.

6 N.C.F. van Sas, 'De kracht van Nederland; nationaliteit en buitenlands beleid', in: Van Sas (red.), *a.w. noot 1*, p. 13.

7 Boogman, *a.w. noot 1*, p. 631; zie ook: Remco van Diepen, *Voor Volkenbond en Vrede, Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde, 1919-1946,* Amsterdam: Bert Bakker, 1990.

8 Voorhoeve, *a.w. noot 1*, p. 42-54; zie ook Heldring, *a.w. noot 1*.

9 Scheffer, *a.w. noot 1*, p. 33-47; en P. Scheffer, 'Nederland tussen Europese en Atlantische loyaliteit', in: *Socialisme en Democratie*, november 1986, p. 329 e.v.

10 Hellema, *a.w. noot 1*, p.48

11 C.B. Wels, 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*, Den Haag: Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, 1984.

12 H.A. Schaper, 'De geschiedenis als wapenkamer', in: Bot e.a., *a.w. noot 11*, p. 29.

13 E.H. Kossmann, 'De deugden van een kleine staat', in: Van Sas (red.), *a.w. noot 1*, p. 41.

14 Sam Rozemond, 'Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland', in: *Nederland in de wereld*, het zestiende jaarboek van het democratisch socialisme, Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1995.

15 Van Staden, *a.w. noot 2*, p. 224.

16 Kossmann, *a.w. noot 13*, p. 37; Hellema signaleert een zekere omslag rondom de eeuwwisseling: "De opkomst van een militair en economisch krachtig Duitsland en de relatieve terugval van Engeland waren voor Nederland van grote betekenis en ondermijnden uitgangspunten van het Nederlands buitenlands beleid. Inderdaad begon men zich na 1900 steeds meer af te vragen of Nederland nog wel op de steun van Groot-Britannië zou kunnen rekenen, zowel voor het moederland als voor Nederlands Indië. Hellema*, a.w noot 1,* p. 66.

17 Hellema, *a.w. noot 1*, p. 140.

18 Voorhoeve, *a.w. noot 1*, p. 108, 118; zie ook: Bodenmeier, *a.w. noot 1*, p. 251.
19 Voorhoeve, *a.w. noot 1*, p. 118.
20 Rede minister Van den Broek, Brussel, 2 oktober, 1984, in: *Jaarboek Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1984*.
21 'Platform on European Security Interests', The Hague, 27 October, 1987, ook wel 'Haags Platform' genoemd. Zie: Site Western European Union. Deze tekst werd onder het Nederlands WEU-Voorzitterschap vastgesteld. Afgezien van de geciteerde passages bevatte de tekst een erkenning van de noodzaak voor een mix van nucleaire en conventionele wapens, de voortdurende aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa en de verdediging van de lidstaten aan hun grenzen. De secretaris-generaal van de WEU Van Eekelen wijst erop dat de tekst door Londen was aanvaard en later gebruikt zou worden tegen de Britten toen ze een andere opvatting verkondigden. Zie: Willem van Eekelen, *Debating European security, 1948-1998*, The Hague: Sdu publishers/Brussels: Centre for European Studies, 1998, p. 11.
22 Zie ook: M. Kwast-Van Duursen, 'Nederland en een federaal Europa: kleine landenpolitiek of ideaal van buitenlands beleid', in: P.R. Baehr e.a., *Nederland in een veranderende wereld: de toekomst van het buitenlands beleid*, Assen: Van Gorcum, 1991; M. Kwast-Van Duursen, 'Nederland en Europa: het Atlantisch voorbehoud', in: *Internationale Spectator*, november 1985, blz. 704-712.
23 Mr. Dirk U. Stikker, *Memoires, Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis*, Rotterdam/'s Gravenhage: Nijgh en van Ditmar, 1966, p. 158, 159; en W.H. Weenink, *Bankier van de wereld. Bouwer van Europa. Johan Willem Beyen 1897-1976,* Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, p. 320-321.
24 Mr. J.W. Beyen, *Het Spel en de Knikkers, Een kroniek van vijftig jaren*, Rotterdam: Ad. Donker, 1968, p 224.
25 *Ibid.*, p. 233-234.
26 Weenink, *a.w. noot 23*, p. 321-323.
27 J. Luns, *Ik herinner mij, vrijmoedige herinneringen van mr. J.M.A.H. Luns, zoals verteld aan Michel van der Plas*, Leiden: Sijthoff, 1971, p. 139-163.
28 A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot; Nederland en het Atlantisch bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn: Anthos, In den Toorn, 1974, p. 231.
29 Brief van de minister en staatssecretaris van buitenlandse zaken, getiteld: 'Verder bouwen aan Europa: versnelling, versterking en vervlechting'. Kamerstuk 20 596, nr 26.
30 Notitie inzake de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de Europese Politieke Unie, Kamerstuk 20 596, nr 32.
31 Volgens staatssecretaris Dankert was het begrip subsidiariteit niet makkelijk hanteerbaar: "Als je dat subsidiariteitsbeginsel zo uitdrukkelijk in het verdrag onderbrengt wordt het de vraag inderdaad wie dan toetst [...] ik heb een sterke voorkeur voor politiek toezicht op het hanteren van de subsidiariteitstoets en minder voor toetsing door het hof." Verslag van mondeling overleg van vaste commissies van EG-zaken en Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, 22 november 1990, Kamerstuk 20 596, nr 34. Artikel 235 van het Verdrag van Rome (gehandhaafd in het 'Verdrag betreffende de EU') luidt: 'If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community and this treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures.'
32 Brief Nieman inzake Frans/Duits voorstel, PV te Brussel, aan BZ, AZ en REZ, 10 december 1990, waar de regering het zeer mee eens was (Archief BZ). Zie ook hoofdstuk IV.
33 Ambtelijk verslag van ministeriële IGC-EPU bijenkomst, 4 februari 1991, bijgewoond door minister (Archief BZ).
34 Spreekpunten van minister Van den Broek t.b.v. Bijzondere ministeriële WEU-Raad (Archief BZ); gesprek met Boudewijn van Eenennaam, die stelt dat Nederland dit 'in

zijn eentje' voor elkaar kreeg. Ook het Verenigd Koninkrijk en Portugal waren echter tegen.

35 Memo van de Nederlandse regering aan partners ter bespreking op de Informele Raad van 26 maart (Archief BZ).

36 Spreekpunten minister t.b.v. Algemene Raad IGC, 15 april 1991. Volgens Van Beuge "heeft Luxemburg per onderwerp gekeken naar wat de meerderheid wilde, tja en dan krijg je een grote rammelboel". Gesprek met Van Beuge, directeur-generaal Europese Samenwerking, 27 januari 1993. Ook van juridisch-wetenschappelijke zijde stond het (eerste) Luxemburgs ontwerp bloot aan stevige kritiek. Zo kraakte prof. mr P.Verloren van Themaat de tekst af "uit oogpunt van democratisering, legaliteitscontrole en doelmatigheid". Hij concludeert: "De door Luxemburg voorgestelde architectuur van de op te richten Unie draagt meer het karakter van een tijdelijk noodkamp dan van het nagestreefde gemeenschappelijke Europese huis. Om dit noodkamp de naam Europese Unie te geven lijkt mij een sinistere grap." Prof. mr P. Verloren van Themaat, 'De constitutionele problematiek van een Europese Politieke Unie', in: *Sociaaleconomische Wetgeving, Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 39, juli/augustus, 1991, no. 7/8. Het artikel was in mei 1991 afgerond.

37 Gesprek met H. Schaper, 28 december 1993; memo Van Walsum, 22 april 1991 (Archief BZ).

38 Verklaring van Baker en Genscher, afgelegd in Washington op 10 mei 1991. Hierin werd gesteld dat de NAVO een verbindingsfunctie zou moeten krijgen ten opzichte van de Oost- en Midden-Europese staten. Ook pleitten de twee bewindslieden voor een versterking van de CVSE. Tevens bevatte de verklaring een referentie aan de Europese veiligheids identiteit.

39 Toespraak minister Van den Broek tot conferentie van ambassadeurs. Spreekpunten M. 27-5-1991 (Archief BZ).

40 Agence Europe, 31-5-1991; zie ook: Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union, Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1992, p. 16, 160, 211.

41 'Van den Broek groeit al in EG-rol', in: *Financieele Dagblad*, 19 juni 1991.

42 *Ibid*.

43 Michiel van Hulten, 'Zwarte Maandag, Kroniek van een gemiste kans', in: H.J. Labohm (samenstelling), *De Waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 199. Hierin zegt Dankert dat de desbetreffende notulen aangeven dat Lubbers uitdrukkelijk gesteund werd door zijn christendemocratische collega's; daarnaast: gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993. Volgens Lubbers kreeg Santer niettemin stevige kritiek te verduren. Gesprek met Lubbers, 2 april 2007. Zie ook hoofdstuk VI.

44 Zie ook p. 20, noot 60; Van Hulten, *a.w. noot 43*, p. 199.

45 Conclusies Europese Raad Luxemburg, juni 1991, Agence Europe, augustus 1991.

46 Zie Inleiding, p. 1.

47 Memo DIE 1 juli 1991; gesprekken met Van Bonzel (10 februari 1994) en met Van Beuge (27 januari 1993).

48 Memo's De Visser aan M en T, 28 augustus, 4 september en 10 september 1991.

49 Memo De Visser, 18 september 1991.

50 Zendbrief van DIE. Overzicht van resultaten van sondering van hoofdsteden, 20 september 1991 (Archief BZ).

51 Zie hoofdstuk IV; ook: Van Hulten, a.w. noot 43, p. 204.

52 Bericht van M aan hoofdsteden, Presentatie Nederlands ontwerpverdrag 24-9, dd 23 september (Archief BZ).

53 Begeleidende brief Lubbers bij ontwerpverdrag, 23 september 1991 (Archief AZ).

54 Robert Wester, 'The Netherlands and the European Political Union', in: Laursen & Vanhoonacker (red.), *a.w. noot 40*, p. 173.

55 S. Rozemond, *De Gang naar Maastricht*, Notitie, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, oktober 1991.
56 *NRC Handelsblad*, 25 september 1991.
57 *The Economist*, 28 september 1991.
58 *Financial Times*, 2 oktober 1991.
59 Rozemond (*a.w. noot 55*, o.a. p. 12, 3) meet het supranationale of federale gehalte af aan het aantal gevallen van wetgevende besluitvorming bij meerderheid van stemmen in de Raad.
60 Verslag van PV/EG van IGC II, PsV, 26 september 1991 aan minister van BZ via PV New York. Tevens aan alle andere ministers en ambassades in EG-hoofdsteden. Zie ook: verslag van de Britse PV, zoals dat aan de regering in Londen is verstuurd op 27 september. Bij weergave is geput uit beide verslagen.
61 Van Hulten, *a.w. noot 43*, p. 201.
62 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993.
63 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
64 *Ibid*.
65 Herinnering van Nieman. Van Hulten, *a.w. noot 43*, p. 202.
66 Aantekeningen van Dig Istha, woordvoerder van minister Van den Broek, die bij dit overleg op 29 september aanwezig was.
67 *Ibid*.
68 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993.
69 Van Hulten, *a.w. noot 43*, p. 201.
70 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993.
71 Bericht van PV/EZ aan BZ en overige departementen. Betreft Intergouvernementele Conferentie over EPU van 30 september 1991. Geen notulen, maar een reeks korte weergaven door de PV van interventies. Zo is bijvoorbeeld een 'communautair' betoog van Eyskens niet opgenomen.
72 *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1991.
73 *Ibid.*, 8 oktober 1991.
74 Rob Meines, 'De Haagse zelfmoord', in: *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1991. Ook elders in dit boek wordt aan dit artikel gerefereerd.
75 *De Volkskrant*, 1 oktober 1991.
76 *Trouw*, 11 oktober 1991.
77 *De Telegraaf*, 1 oktober 1991.
78 *Die Zeit*, 29 november 1991; zie ook Inleiding, p.1.
79 *Die Zeit*, 3 oktober 1991.
80 *The Independent, The Times en The Daily Telegraph*, 1 oktober 1991.
81 Dagboek minister Van den Broek; gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
82 Evaluerende nota inzake het Nederlands voorzitterschap van de EG in de tweede helft van 1991 (Kamerstuk 22053, nr 13.)
83 Handelingen Tweede Kamer, UCV 38, 18 mei 1992, Vaste Commissie voor EG-zaken en Vaste Commissie voor buitenlandse zaken.
84 Gesprek met Poos, 18 oktober 2007. Van den Broeks reactie op de verklaring van Poos luidt: "Jacques Poos kende mij als een overtuigd Atlanticus [wat Poos zelf beslist niet was; auteur] en Bloody Monday heeft onze werkrelatie nooit merkbaar geschaad. Vandaar wellicht zijn 'vrijspraak' over mij." Brief van Van den Broek aan auteur, 22 oktober 2007. De Britse minister van BZ Hurd zegt totaal verrast te zijn door het Nederlandse voorstel. Als hij ervan had geweten had hij zijn vriend Hans van den Broek wel gewaarschuwd: "I was not aware Hans was pregnant of this proposal. If he had said to me in New York 'let's have a drink and I tell you what my proposal is, I would have answered 'Hans, this is not going to run'. But I did not have the opportunity." Gesprek met Hurd, 11 maart 2008.
85 Brief van de Minister-President aan alle ministers en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 2 oktober 1991. Nr. 91M007383.

86 Agence Europe, 7/8 oktober 1992.
87 Dagboek minister Van den Broek; gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007; Handelingen Tweede Kamer, 8 oktober 1991.
88 Gesprek met Dig Istha, 25 november 1993.
89 Draft Union Treaty (Dutch Presidency's Working Document), Europe Documents, no. 1746/1747, 20 november 1991.
90 Laursen & Vanhoonacker, *a.w. noot 40*, p. 20.
91 John Major, *The Autobiography*, London: Harper-Collins Publishers, 1999, p. 264. Major schreef deze, naar eigen zeggen, 'rather aggressive note' toen hij hoorde van het christendemocratisch dreigement.
92 *Ibid.*, p. 274.
93 Treaty on Political Union, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Article D 1: 'The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the European Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence.' De laatste bijzin was in Maastricht toegevoegd aan het Nederlands concept.
94 Memorie van Toelichting bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 647 (R 1437).
95 Meines, *a.w. noot 74*; M. Josten & S. De Vogel, 'De Nederlandse kronkelweg naar de top', in: *Vrij Nederland*, 14 december 1991; A. van Staden, 'Thuiswerkers en Afgezanten. Het ministerie van buitenlands zaken en diplomatieke posten', in: Jan Melissen (red.), *Diplomatie, Raderwerk van de internationale politiek*, Assen: Van Gorcum, 1999, p. 23-26; zie ook hoofdstuk I, noot 67.

IV
De Organisatie: structuur, cultuur en communicatie

Introductie

Model B, de Organisatiestructuur, -cultuur en communicatie, zoekt de verklaringen voor beslissingen en standpunten in de aard van de organisatie. Het uitgangspunt hierbij is dat de wijze waarop het proces van besluitvorming is georganiseerd, van wezenlijke invloed kan zijn op het resultaat. De onderzoeker moet nagaan in hoeverre besluiten het gevolg zijn van bepaalde regels, patronen of (standaard)procedures: hoe treden we altijd op in zo'n situatie? Wat is het repertoire van voorgeprogrammeerde oplossingen? Organisaties kunnen handelen op basis van in het verleden gewortelde oriëntaties of tradities. De manier waarop functies worden vervuld, staat deels los van de persoon en vloeit voort uit 'ingegroeide' rolopvattingen. Organisaties kennen doorgaans eigen waarden en normen: de bedrijfscultuur, die ook weer opgesplitst kan zijn in subculturen. Van belang is ook hoe de communicatiestromen zijn geregeld. Het gaat hierbij om de verwerving, selectie en filtering van informatie voordat deze het hoogste besluitvormingsniveau bereikt. Bij internationale onderwerpen zijn de vergaring en verwerking van informatie uit andere landen van bijzondere betekenis. Meer in het algemeen vergen internationale onderhandelingen manoeuvreerruimte en beweeglijkheid. Gebrek aan organisatorische flexibiliteit kan vooral op het gebied van de buitenlandse politiek schadelijk zijn.

Met het Voorzitterschap van de EG in het tweede halfjaar van 1991 kreeg Nederland een tijdelijke, maar zeer belangrijke rol toebedeeld. De bestaande overheidsorganisatie was daar niet op ingericht. De extra taken moesten derhalve worden verricht binnen de structuur die voorhanden was, al dan niet functioneel aangepast aan de tijdgebonden bijzondere eisen.

In dit hoofdstuk zal geanalyseerd worden in hoeverre 'Zwarte Maandag' mede is veroorzaakt door de werkwijze (ook tijdens vergaderingen), de organisatorische regels, de taakverdeling, routines en afspraken, de bureaucratisch-politieke cultuur, alsmede de in- en externe communicatiestromen en de manier waarop deze werden verwerkt.

De organisatiestructuur van het Voorzitterschap

Het Europese niveau

Het Voorzitterschap van de Raad en de Europese Raad wordt bij toerbeurt gedurende zes maanden vervuld door alle lidstaten. De volgorde is in principe alfabetisch bepaald. De fungerend voorzitter is er doorgaans politiek veel aan gelegen in de korte beschikbare tijd resultaten te laten zien. Voor de regering in kwestie staat veel prestige op het spel. Het betreft echter altijd een dubbelfunctie en die kan problemen opleveren. In de hoedanigheid van voorzitter heeft een land bovenal de taak de besluitvorming goed te laten verlopen en tijdig overeenstemming te bereiken. Als lidstaat is het tegelijkertijd partij in de onderhandelingen en derhalve bovenal uit op een specifiek resultaat. Deze twee verantwoordelijkheden van 'honest broker' en belangenbehartiger kunnen met elkaar op gespannen voet komen te staan. In het geval van besluitvorming over een ingrijpende verdragswijziging is dit risico des te groter.

De ontwikkelingen na de val van de Muur en het verloop van de onderhandelingen over de EMU en de EPU maakten dat de eindfase van het proces van verdragswijziging samenviel met het Nederlands Voorzitterschap. Helemaal 'toevallig' was dit overigens niet. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat onder voorzitter Luxemburg de zaken zouden worden beklonken. Dit bleek evenwel onhaalbaar. Niet alle betrokkenen zaten hier overigens mee. Volgens de Belgische oud-premier Martens zagen de christendemocratische regeringsleiders hier juist een voordeel in. In zijn memoires lezen we over hun bijeenkomst: "Alhoewel uitstel steeds een risico inhoudt, wees Kohl erop dat ook het Nederlands voorzitterschap onder leiding van christendemocraten zou staan, met name Lubbers en zijn minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek. Dat gaf hem vertrouwen in de goede afloop, voor Duitsland, voor Europa en voor de EVP."[1]

De Europese procedure hield in dat Nederland het stokje zou overnemen van Luxemburg. Deze volgorde had inhoudelijke gevolgen. Geheel zelfstandig een compleet nieuw verdrag schrijven was voor elke lidstaat een groot probleem, maar zeker voor het Groothertogdom. Het Raadssecretariaat en de Permanente Vertegenwoordigers (PV's) hebben zich maar al te graag van deze taak gekweten. Hierdoor werd Nederland als voorzitter geconfronteerd met een min of meer kant en klaar verdrag, waar vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hun stempel op hadden gedrukt, maar dat op een wezenlijk punt (de pijlerstructuur) voor Den Haag onaanvaardbaar was.

Vanaf de start van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) vergaderden in Brussel de Persoonlijke Vertegenwoordigers (PsV's) van de regeringen frequent en intensief over de EPU. De PsV's waren, op enkele uitzonderingen na, dezelfden als de Permanente Vertegenwoordigers bij de EG. Gezamenlijk vorm(d)en de PV's het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER).[2] De diplomaten hadden een grote mate van onderhandelingsvrijheid zolang de posities van de lidstaten nog niet waren uitgekristalliseerd

en de instructies uit de hoofdsteden veel ruimte lieten. Zij maakten hiervan doortastend gebruik en kwamen in korte tijd tot zaken: binnen drie maanden lag er een omvangrijke en gecompliceerde verdragstekst.[3] Het proces van beleidsvorming in Brussel ging aanmerkelijk sneller dan in de hoofdsteden.Wel kwam de voortgang twee of drie keer per half jaar kort aan de orde in de Europese Raad en zo'n vijf of zes maal op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken (zie hoofdstuk II).

De onderhandelingen in de IGC's over de EPU en de EMU zijn steeds met opzet gescheiden gehouden. Dit was mogelijk omdat er inhoudelijk slechts enkele raakvlakken waren. Deze betroffen de zogenoemde 'cohesie', de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) en de positie en rol van de Europese Raad. Onder de ministers van Financiën bestond bovendien de vrees dat de moeizame onderhandelingen over de EPU een negatief effect zouden hebben op de EMU.[4] Naast het circuit van PsV's (PV's) bestond er in Brussel een Monetair Comité, waarin de 'thesauriers-generaal' (topambtenaren) van de ministeries van Financiën en de directeuren van de nationale centrale banken zitting hadden.Tijdens het Luxemburgs Voorzitterschap is er vooral een inventarisatie gemaakt van resterende geschilpunten, en pas onder Nederlands Voorzitterschap zijn de EMU-onderhandelingen goed en wel gestart. Daartoe is, overigens pas eind september, de zogenoemde EMU-werkgroep opgericht, bestaande uit topambtenaren. Deze werkgroep vergaderde maar liefst drie keer per week en rapporteerde aan de PV's, die de besproken tekst vervolgens doorstuurden naar de ministers of terugzonden naar de werkgroep. Pas in een laat stadium (september), toen er nog slechts enkele belangrijke geschilpunten lagen, werden de onderhandelingen op ministerieel niveau gebracht.

De organisatie van het Luxemburgs Voorzitterschap

De Luxemburgse regering had de inhoudelijke kant van het Voorzitterschap verregaand gedelegeerd aan haar PV in Brussel. Deze beschikte echter slechts over een heel kleine staf en kon zelf weinig uitrichten. Het bleef in Den Haag (op het Ministerie van Buitenlandse Zaken) niet onopgemerkt dat de Luxemburgse ontwerptekst in feite was opgesteld door het Raadssecretariaat, onder leiding van de Deense secretaris-generaal Ersböl en de Permanente Vertegenwoordigers.[5] Directeur-generaal Europese Samenwerking Van Beuge: "In de contacten met de Luxemburgers bleek alras dat de hoogste gezagsdragers ambtelijk, maar ook op het niveau van minister en premier, zich er nauwelijks mee bemoeiden. Alles werd geschreven in Brussel. Als ik mijn collega om opheldering vroeg, zei hij, dat moet ik aan Jos vragen, want die deed dat in Brussel. Premier Santer zelf is pas in een heel laat stadium door zijn collega's, onder wie Lubbers, gewaarschuwd wat er aan de gang was in Brussel."[6] Aanvankelijk werd ook samengewerkt met de Commissie, maar na enkele maanden ontstond zo'n denderende ruzie dat de contacten volledig werden verbroken. Volgens Delors' naaste medewerker Lamourreux was "Luxemburg in

the pocket of the French and the council secretariat".[7] De Luxemburgers hadden, zoals gezegd, de intentie om onder hun Voorzitterschap het proces af te ronden en verwachtten (tot eind juni 1991) hierin ook te slagen. Ook veel PsV's en de top van het Raadssecretariaat wilden de besluitvorming graag afronden, voordat Nederland Voorzitter zou worden. Hun absolute prioriteit was het tijdig vinden van een compromistekst, van welke aard dan ook. Het gevolg was dat het concept zich concentreerde tot wat politiek aanvaardbaar was, in het bijzonder voor de Fransen, de Britten en, via de invloed van Ersböl, ook de Denen. Tegelijkertijd dacht het Luxemburgs Voorzitterschap ook de Duitsers binnenboord te kunnen houden.[8]

Niettemin was het uitgangspunt het buitenlands en justitiebeleid uitdrukkelijk buiten de communautaire sfeer te laten. Er werd per onderwerp gekeken naar wat de meerderheid wilde; zodoende kreeg het gehele concept een nogal chaotisch karakter. De tekstblokjes werden op elkaar gestapeld en in gescheiden pijlers ondergebracht, met eigenlijk als enige verbinding het COREPER zelf, afgezien van de 'erboven zwevende' Europese Raad. Na brede kritiek hierop tijdens de informele Raad in Dresden (zie hoofdstuk II, alsmede hieronder) werd er een lichte 'chapeau' over de pijlers geplaatst, zodat het meer een eenheid leek en beter te presenteren was.[9] Toch bleef een aantal lidstaten, in het bijzonder Nederland, ontevreden over structuur en inhoud. Het was gebruikelijk dat het Raadssecretariaat het voorzittende land bijstond, maar het Groothertogdom gaf zijn mandaat wel heel sterk uit handen. De Luxemburgse 'Présidence' was hoe dan ook een opmerkelijk voorbeeld van hoe *de organisatorische capaciteit van invloed is op de beleidskeuze* (hoofdstuk I).

De organisatie van het Nederlands Voorzitterschap

Taakverdeling

De Nederlandse regering heeft ervan afgezien ter wille van het Voorzitterschap aanpassingen in de overheidsorganisatie door te voeren. Zij vond het niet nodig de ambtelijke capaciteit uit te breiden, op enkele tijdelijke formatieplaatsen na. Bovendien hadden de ervaringen van de Britten ons geleerd dat er spanningen kunnen ontstaan tussen een vaste staf en nieuwkomers. Aldus werd stilzwijgend besloten dat enkele functionarissen bovenop hun 'normale' werk ook nog taken kreeg toebedeeld ten behoeve van het Voorzitterschap en de Nederlandse positiebepaling. Een sleutelrol was weggelegd voor de Directie Europese Integratie (van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en deze functioneerde, volgens staatssecretaris Dankert, juist zo goed omdat het zo'n *kleine* club was. Dat moest niet veranderd worden.[10]

Ook de betrokken bewindslieden viel een stevige lastenverzwaring ten deel. De minister-president had als voorzitter van de Europese Raad, die uiteindelijk over de verdragswijziging zou beslissen, een bijzondere verantwoordelijkheid voor het eindresultaat van EMU en EPU. Tegelijkertijd kon hij als voorzitter van de Nederlandse ministerraad worden aangesproken op de

tijdige totstandkoming en de eenheid van het regeringsbeleid. Bij afwezigheid van Van den Broek trad Lubbers daarnaast op als minister van Buitenlandse Zaken *ad interim* (zie hoofdstuk VI). Binnen de organisatie van het Nederlands voorzitterschap bleven EPU en EMU gescheiden circuits. Op Europees niveau handhaafde Nederland de overlegstructuur van voorganger Luxemburg. In Nederland was minister van Financiën Kok de eerst verantwoordelijke voor de EMU. De niet-ministeriële onderhandelingen en interne coördinatie waren in handen van zijn thesaurier-generaal Maas. De minister van Buitenlandse Zaken moest als leider van de zogenoemde 'Trojka' de EG naar buiten vertegenwoordigen en was tegelijkertijd als voorzitter van de Algemene Raad verantwoordelijk voor het verloop van het EPU-proces (de IGC) tot Maastricht. De dagelijkse politieke leiding van de voorbereidingen voor de verdragswijziging lag bij staatssecretaris Dankert. Deze was tevens belast met de interdepartementale coördinatie. De overige bewindslieden waren bij het proces betrokken voor zover verdragsteksten hun competentiegebied betroffen.

De regering liet de taakverdeling, procedures en routines van het EG-beleid ondanks het veeleisende Voorzitterschap vrijwel onveranderd. Het ministerie van BZ bleef coördinator en vertolker van de opvattingen van Nederland als lidstaat en daarmee verantwoordelijk voor de voorbereiding van de Nederlandse inbreng in Brussel. Bovendien was dit ministerie in het kader van het Voorzitterschap nu belast met de voorbereiding en sturing van het onderhandelingsproces. De PsV/PV opereerde namens de regering, maar ontving zijn instructies van BZ. Naast Nieman als voorzitter van de PsV's, werd ook een aparte PsV namens Nederland aangesteld in de persoon van Van Beuge.

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken hielden het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES), en in het bijzonder de Directie Europese Integratie (DIE), zich bezig met de Intergouvernementele Conferentie over de EPU. Andere onderdelen van het Ministerie werden niet, of hooguit incidenteel, bij het proces betrokken: *bureaucratische specialisatie en differentiatie*. Dankert en zijn directeur-generaal (DG) Van Beuge gaven een grote vrijheid van handelen aan de chef DIE, De Visser. Deze maakte hier optimaal gebruik van. Volgens alle geraadpleegde betrokkenen heeft hij een sleutelrol kunnen vervullen in het proces tot 30 september. Wel benadrukte Van Beuge in gesprekken met de auteur dat hij altijd elk document van zijn ondergeschikte heeft gefiatteerd voordat het 'naar boven of naar buiten' ging. Bovendien maakten de procedures het mogelijk dat de rest van het Ministerie zich er niet al te veel mee bemoeide, ook als daar misschien wel behoefte aan bestond. Zo constateerde een topambtenaar uit de 'Atlantische hoek', Van Eenenaam, met enig misnoegen: "DGES/DIE had een centrale rol omdat het de instructies voor de PV vaststelde. De betrokkenheid van anderen hangt eenvoudig af van de bereidheid van de 'Europese hoek' om daar medeparafen op te vragen. Die bereidheid was niet erg groot, omdat je dan al gauw op inhoudelijke tegenstellingen uitkomt."[11]

Ook de positie en rol van de Coördinatiecommissie, 'Coco' genaamd (hoofdstukken III en V), bleven gehandhaafd. De IGC werd evenwel voorbereid door een apart interdepartementaal beraad, aangeduid als 'EPU-overleg'. Hierin werden de instructies opgesteld voor de onderhandelaars in Brussel. Voorzitter was Dankert, in zijn afwezigheid DG Van Swinderen (1990) en later Van Beuge dan wel De Visser. Van Bonzel trad op als secretaris. In deze groep zaten grotendeels dezelfde ambtenaren als in de Coco. Ook hier had BZ een sturende rol en zorgde voor de convocaties, agenda, notulen en conceptconclusies van de vergaderingen. Eens in de twee maanden kwam de Raad voor Europese Zaken (REZ) bijeen onder voorzitterschap van de premier. Dit was een 'Onderraad' van de ministerraad, waarin betrokken bewindslieden, vergezeld door enkele ambtenaren, de (geschillen over) Europese aangelegenheden bespraken.

De taakverdeling was grotendeels een standaardoplossing, een illustratie van de 'zo doen we het altijd'-benadering. Procedures bieden houvast en worden verondersteld de effectiviteit te dienen. Het Voorzitterschap handelde volgens de *'logic of appropriateness'* (hoofdstuk I) in sterk gewijzigde omstandigheden.

Planning, sturing en werkwijze

Een plan de campagne, waarin stond wie wat wanneer moest doen en wat de deadlines waren, is nooit gemaakt. Integendeel, tijdens de eerste drie maanden van het Voorzitterschap bestond er nauwelijks een gevoel van tijdsdruk onder de meest betrokken bewindslieden en ambtenaren. Ook de procesbewaking werd niet duidelijk geregeld. Wel lanceert chef DIE De Visser onmiddellijk op 1 juli een globaal strategisch plan hoe te opereren. Hij waarschuwt om toch vooral uiterst voorzichtig en tactvol met het Luxemburgse voorstel om te springen, zonder de eigen inhoudelijke koers te verleggen. In een memo aan zijn minister en staatssecretaris over de werkwijze van het Voorzitterschap stelt hij: "Het zal niet onze inzet zijn het Luxemburgse voorstel van meet af naar de vergetelheid te verwijzen. Dat zou niet tactvol zijn en ineffectief. Anderzijds kan er ook niet op deze basis worden verder gewerkt, zonder dat op fundamentele punten naar wijzigingen wordt gestreefd." De Visser heeft op grond hiervan de volgende strategische werkwijze bedacht: "Ons voorzitterschap legt zo concreet mogelijke voorstellen voor alternatieve oplossingen per thema aan de vergadering voor. Ter discussie staan dan het Luxemburgs concept en het Nederlands voorzittersvoorstel. In de eerste discussieronden op PsV-niveau liggen beide alternatieven naast elkaar op tafel. Waar zich een meerderheid aftekent voor het Nederlandse voorstel wordt de Luxemburgse tekst geamendeerd. Waar zulks niet het geval is wordt de Luxemburgse tekst gehandhaafd. In het geval van een split vote-situatie gaan beide alternatieven naar het politieke niveau."[12]

Direct al op 2 juli komt de secretaris-generaal van het Raadssecretariaat, Ersböll, naar Den Haag om te spreken over de planning van het Voorzitter-

schap en de gewenste ondersteunende rol van zijn instelling. Het Raadssecretariaat ontleent zijn bestaansrecht aan de ondersteuning van het Voorzitterschap. Het beschikt over een grote juridische en verdragstechnische expertise. In het algemeen schikt het zich naar de wensen van de voorzittende lidstaat. Het instituut heeft ook het Nederlands Voorzitterschap van 1991 bij talloze onderhandelingen op deelterreinen bijgestaan. Niettemin liet De Visser blijken de diensten van Ersböll en zijn medewerkers niet nodig te hebben. De chef DIE vertelt in dit overleg niets over de plannen om eigen concepten te schrijven, 'met respect voor en gebruikmakend van het Luxemburgse voorstel'.[13] Op de vraag van de auteur waarom niet, antwoordde hij twee jaar later dat "de agenda voor juli al geregeld was en dat het toch geen zin had, aangezien we wisten dat Ersböll er totaal anders over dacht".[14] De stil gehouden voornemens komen in een intrigerend daglicht te staan als we bedenken dat Van den Broek en Dankert eerder op een persconferentie hadden aangekondigd zich terughoudend op te stellen, voor een rustige, zakelijke aanpak te kiezen en geen briljante of visionaire toekomstbeelden te zullen presenteren (zie Inleiding).

Lubbers, Van den Broek, Dankert, de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) Van Walsum, Van Beuge en De Visser treffen elkaar op 8 juli in het 'Torentje'. De minister-president concludeert uit dit overleg dat er voldoende tijd is, aangezien er eerst over alle andere onderdelen zal worden gediscussieerd en pas daarna over het moeilijke punt van de structuur van het verdrag. De Visser wordt belast met de voorbereiding van alternatieve teksten, naast het bestaande conceptverdrag.

Nederland, althans het Ministerie van Buitenlandse Zaken, had geen enkele behoefte om, zoals zijn voorganger, het Voorzitterschap inhoudelijk 'uit te besteden' aan het Raadssecretariaat in Brussel. Er was weinig politiek vertrouwen in deze organisatie, en al helemaal niet in zijn secretaris-generaal. Deze werd verondersteld zijn eigen macht op te bouwen ten koste van de Commissie, zich met het Deense standpunt te identificeren en gemene zaak te maken met de PV's. Hij was bovendien een coauteur van het Luxemburgs voorstel. Ook de directeur-generaal van de (machtige) Juridische Dienst, de Fransman Jean Claude Piris, werd als een 'vriend van Parijs' (De Bossieu) en belangrijke medearchitect van het Luxemburgse voorstel beschouwd. Eind juli maakte het Raadssecretariaat een overzicht van de standpunten van de partners. In een brief aan premier Lubbers kraakte Dankert dit document af als vooringenomen en gekleurd. De verhouding werd er niet beter op, toen op 5 augustus het Raadssecretariaat uit zichzelf met een voorstel kwam voor een GBVB-tekst, om vervolgens te vernemen dat het op BZ prompt naar de prullenmand was verwezen. Nederland werkte veel liever samen met de Europese Commissie. De Visser had zelfs voorgesteld om gezamenlijk met de Commissie voorstellen in te dienen. Dit idee werd echter niet overgenomen.

Wel zei het kabinet van Delors de dag na het 'Torentje'-beraad De Visser "heel graag" steun toe bij het opstellen van de teksten.[15] Er was bij de Commissie een uitgebreide Task Force Politieke Unie geformeerd van juristen en

'institutionalisten' die het hele proces begeleidde. Deze groep had al voor het Luxemburgse Voorzitterschap een 'eigen' conceptverdrag met boomstructuur of unicité (geen pilaren) opgesteld.[16]

De Commissie Task Force zou Den Haag van concepten voorzien voor de wijziging van het Luxemburgse document. Hierbij kwam de 'eigen' tekst goed van pas. De drijvende krachten bij de Commissie waren Delors zelf en oorspronkelijk de adjunct-kabinetschef Lamourreux, later opgevolgd door Jouyet. De Nederlander Trojan was plaatsvervangend secretaris-generaal, speciaal belast met EPU-zaken en vertegenwoordigde de Commissie in de PsV-onderhandelingen. Volgens hem waren Lamourreux en De Visser beiden zeer overtuigde federalisten en integrationisten en 'twee handen op één buik'. Trojan herinnert zich: "Het kabinet van Delors onderhield van het begin af aan heel intensieve contacten met de Dankert-club. Er was sprake van een soort coproductie Nederland-Commissie, zoals Luxemburg had opgezet met het Raadssecretariaat. Veel teksten werden bij ons geconcipieerd."[17]

Het was dan ook geen toeval dat Delors op 'Zwarte Maandag' op een persbijeenkomst verklaarde dat de Commissie geheel instemde met de wijzigingen die Nederland had aangebracht op het Luxemburgse voorstel. Dankert vertelde later dat Delors zich (30 augustus) "laaiend enthousiast" had uitgelaten over het Voorzitterschaps document. "Eindelijk gerechtigheid!", had hij uitgeroepen. De Fransman vond De Visser "briljant".[18] Geen wonder, de lof voor de Nederlander was ook bedoeld voor Delors' eigen staf.

De Visser kon de steun van de Commissie goed gebruiken om in korte tijd, op een breed terrein, politiek uiterst gevoelige verdragswijzigingen op te stellen, en dat in juridisch onberispelijk en foutloos Frans! De chef DIE beschikte voor deze herculesarbeid over welgeteld... één assistent, de junior juridisch medewerker Van Bonzel.

Delors en zijn mensen waren maar al te graag bereid Den Haag een handje te helpen. De Fransman en Dankert waren politieke geestverwanten en kenden elkaar goed uit de tijd dat de Nederlander lid en voorzitter was van het Europees Parlement. De gretigheid om aan het verzoek te voldoen had ook een sterke politieke achtergrond. De Commissie had met lede ogen aangezien hoe onder het Luxemburgse Voorzitterschap onder haar duiven geschoten werd. Trojan: "In de periode van de grote omwentelingen en Duitse eenwording was de Commissie op het toppunt van haar macht. Zij had het hoogste profiel ooit in de geschiedenis van de Europese integratie, vooral door toedoen van Delors. Deze had veel invloed in de Europese Raad. Nadat de Commissie de hoofdrol bij de hulp aan Midden-Europa kreeg, kwam het verzet los. Sommige lidstaten, Frankrijk voorop, vonden midden 1990 dat de Commissie een toontje lager moest zingen. Onder aanvoering van topambtenaar en PsV De Boissieu is de pijlerstructuur ontworpen, vooral om het BVB buiten de communautaire sfeer te houden. De Commissie moest via het Verdrag van Maastricht een kopje kleiner gemaakt worden. Dat gegeven was essentieel voor het hele proces".[19] De Commissie had grotendeels dezelfde inzet als Nederland. Delors had de ambitie om naast de EMU ook een sub-

stantiële, 'federale' Politieke Unie tot stand te brengen. Hij was net als Den Haag sterk gekant tegen de pijlerstructuur. Volgens Trojan was er de Fransman vooral veel aan gelegen het BVB onder het communautaire dak te brengen, met een mede-initiatiefrol van de Commissie.[20] Het Nederlands Voorzitterschap kwam voor Delors en zijn kabinet als geroepen om de Luxemburgse pilaren te helpen ontmantelen en het communautaire perspectief overeind te houden.

In de tweede week van juli begon de redactionele 'coproductie' met de Commissie. De basistekst lag al gereed, het was de proeve van een unicité-verdrag dat de Task Force van Delors al had gemaakt. Dankert (voor zover aanwezig) en De Visser hadden regelmatig inhoudelijk overleg met het kabinet van Delors. In juli en augustus zijn in Brussel achtereenvolgende versies vervaardigd waar steeds commentaar op gegeven werd door De Visser en Van Bonzel (soms ook Van Beuge). DIE-medewerker Boscher werd er soms bij gehaald omdat hij zo goed in Frans was. Ideeën en teksten gingen, volgens redactiecoördinator Van Bonzel, heen en weer. Van Beuge bevestigt dit. Ondanks het enorme verschil in beschikbare ambtelijke capaciteit tussen de Commissie en BZ spreken beide ambtenaren van een 'samenspel'. Van Bonzel herinnert zich dat de gekozen opzet – om het Luxemburgs voorstel op tafel te houden en het Nederlandse daarop aan te passen binnen een unitaire structuur – aanvankelijk inderdaad werd gehandhaafd. Na verloop van tijd kwam van dit voornemen echter niet veel meer terecht. Het bleef niet bij het inpassen van de 'blokjes' van Luxemburgse teksten in een nieuwe structuur. Volgens de redactiecoördinator liep het liep uit de hand en is er gaandeweg te veel aan de inhoud gesleuteld.[21]

Ondertussen gingen de onderhandelingen van de PsV's in Brussel door op basis van de Luxemburgse tekst, hoewel deze in Brussel en Den Haag intussen op belangrijke punten gewijzigd werd! Op 20 juli kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken bijeen. Hier kondigde Van den Broek aan dat Nederland met eigen voorstellen zou komen (hoofdstuk II en III). Het onderhandelingsproces lag in augustus zoals gebruikelijk stil vanwege de vakantie.

Minister Van den Broek was volgens verscheidene bronnen vrijwel helemaal in beslag genomen door de ontwikkelingen in ex-Joegoslavië. Zijn woordvoerder vertelde dat de bewindsman in de korte perioden dat hij op het departement was, zich zo goed mogelijk liet bijpraten door zijn ambtenaren.[22] Volgens De Visser was Van den Broek er evenwel op alle belangrijke momenten bij betrokken en bestond er geen enkel probleem van bereikbaarheid. Raadpleging van agenda's leerde dat de minister tijdens het Voorzitterschap inderdaad relatief vaak op het departement aanwezig was. Dit wordt bevestigd door de directeur-generaal Politieke Zaken, Van Walsum, die de bewindsman, behoudens vakanties, op al diens reizen vergezelde. Volgens deze topambtenaar ging de minister tijdens het Nederlands voorzitterschap minder op reis dan anders, omdat er 'zoveel' naar Den Haag kwam, zoals bijvoorbeeld de aan Joegoslavië gewijde bijeenkomsten.[23]

Niettemin vertrouwde Van den Broek, volgens alle betrokkenen, de leiding op BZ van het EPU-proces in de praktijk vrijwel geheel toe aan staatssecretaris Dankert. Deze verbleef echter tijdens de voorbereiding van het Nederlands concept drie weken in zijn buitenhuis in Zuid-Frankrijk, waar hij volgens de DGES vrijwel onbereikbaar was. Van Beuge: "De staatssecretaris was daar heel ontspannen over. Hij was geen controlfreak, maar liet veel aan zijn medewerkers over. Dankert was er aan het begin van het proces bij betrokken, maar daarna veel minder dan veel mensen denken." De topambtenaar vond het overigens helemaal geen probleem dat Dankert er niet was, aangezien "de leiding toch in handen was van Lubbers".[24] Het is zelfs hoogst twijfelachtig of de staatssecretaris wel (tijdig) correct geïnformeerd was over de stoutmoedige aanpak achter de schermen. Door een hoge ambtenaar gevraagd naar de stand van zaken, tijdens een overleg half augustus, antwoordde Dankert, net terug van vakantie: "Er komt geen hele nieuwe verdragstekst, alleen wat amenderingen, een aantal verbeteringen, die steun zullen vinden bij de partners." [25] De PV Nieman verbleef in dezelfde periode in zijn huis in Veere. Daar was wel telefoon, maar die rinkelde nooit met De Visser aan de lijn.

De samenwerking met de staf van Delors werd met extreem grote geheimzinnigheid omgeven. Op het Ministerie was er bijna niemand van op de hoogte. Zelfs minister Van den Broek werd volledig in het ongewisse gelaten! Gevraagd wat hij ervan wist, antwoordt hij in een brief: "Ik heb geen enkele herinnering aan een 'coauteurschap' van de Commissie, al kan ik mij de verdenking alleen al begrijpen vanwege de uitgesproken steun van Delors aan ons voorstel."[26] Ook de minister-president werd niet over de coproductie ingelicht.[27] Nieman zei er eveneens volledig buiten te zijn gehouden: "Eind augustus kreeg ik er lucht van dat Den Haag de hele zomervakantie door hard gewerkt had aan een nieuwe tekst. Telefonisch werd mij meegedeeld dat tachtig procent van de Luxemburgse tekst overeind zou blijven. Slechts na zeer sterk aandringen mijnerzijds heeft men mij de ontwerptekst toegestuurd." [28]

Volgens Van Beuge werd Van den Broek niet ingelicht over de intensieve samenwerking met de Commissie, omdat hij met zijn hoofd in Joegoslavië zat. "Expliciete instemming van Lubbers vragen" werd volgens de topambtenaar ook niet nodig geoordeeld, omdat de premier al eerder in Luxemburg met Delors had afgesproken dat Nederland als Voorzitter met een unicité-verdrag zou komen. Nieman werd er buiten gehouden omdat deze veel te nauw verbonden was met het Raadssecretariaat. Dat moest zich er vooral niet mee bemoeien. Meer in het algemeen noemde Van Beuge de coproductie met de Commissie "zo vanzelfsprekend", dat daar niet met de bewindslieden over hoefde te worden gesproken.[29] Ook de Luxemburgse minister Poos hoorde pas begin september dat Nederland een eigen voorstel had voorbereid, ook al kunnen de geruchten hierover hem toch nauwelijks zijn ontgaan.[30] Erg 'tactvol' en 'effectief' (inzet van De Visser) was dat natuurlijk niet.

Reeds op 13 augustus was het integrale EPU-concept min of meer gereed. De Visser doet dan verslag van zijn werkzaamheden aan zijn minister en... staatssecretaris. Hoogst curieus natuurlijk dat Dankert, de politieke aanvoerder van het team, hierover geïnformeerd moest worden. Blijkbaar had hij tijdens zijn afwezigheid inderdaad geen bemoeienis met de inhoudelijke *uitvoering* van het project gehad. De Visser legt met enige trots zijn benaderingswijze uit: "Centraal stond het oogmerk de Luxemburgse pijlerstructuur zo geruisloos mogelijk om te werken tot de ons voor ogen staande unitaire structuur. Daarbij is overvloedig gebruik gemaakt van de Luxemburgse teksten, doch evenwel zodanig opnieuw gerangschikt dat zij thans geheel aan onze doelstellingen voldoen. Naar het voorkomt biedt deze wijze van werken ons bepaalde tactische voordelen."[31] Zo geruisloos mogelijk omgewerkt! Tactische voordelen! De onderliggende veronderstelling van de ambtenaar was blijkbaar dat de dwarsliggende regeringen dit zouden slikken.

Het concept wordt naar Nederlandse bewindslieden gestuurd. Op 29 augustus besluiten Lubbers, Kok, Van den Broek en Dankert het voorstel eerst voor commentaar aan een beperkt aantal bevriende landen te sturen, daarna ook andere, zodat uiteindelijk alleen Luxemburg, Londen en Kopenhagen niets ontvangen. Het binnengekomen commentaar zou verwerkt worden voor de bespreking in de REZ, ter voorbereiding van de ministerraad. Begin september duikt de Nederlandse tekst op bij leden van het Europees Parlement. Hiermee ligt het als het ware op straat. Het was erg onverstandig om sommige lidstaten wel en andere niet te consulteren in dit stadium. De niet-geraadpleegde regeringen werden hierdoor onnodig gebruuskeerd.

Pas op 4 september kwam in Den Haag het 'EPU-overleg' bijeen, nadat het werk in juli en augustus volledig stil had gelegen. De departementen waren op ambtelijk niveau eveneens geheel in het ongewisse gelaten over de voorbereidingen, ook al betrof het concept mede hun beleidsterrein (hoofdstuk V). Bovendien waren de ambtenaren zeer onaangenaam verrast dat de tekst eerst naar hun bewindslieden en andere regeringen was gestuurd, voordat zij er zelf iets over hadden kunnen zeggen. Op hun vergaderingen met BZ noemden de vertegenwoordigers van de betrokken ministeries de werkwijze een ernstige breuk met de geldende procedures en routines of, nog sterker, een grote zonde binnen de Nederlandse bestuurstraditie. Volgens De Visser was de tekst inderdaad te laat gereed voor tijdig ambtelijk overleg, maar dat kwam omdat het schrijven van een dergelijk gecompliceerd stuk veel tijd vergt en het andere werk intussen gewoon doorging.[32]

Als regels en voorschriften te stringent worden toegepast, zonder rekening te houden met de specifieke omstandigheden, worden ze *een belemmering om te doen wat nodig blijkt*. Tegelijkertijd is het *moeilijk om formele structuren te veranderen* (hoofdstuk I). Deze problemen deden zich nu voor en op het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd de oplossing gezocht in het omzeilen van de procedures. Zo was bij de top van het ministerie inmiddels het inzicht gegroeid dat het interdepartementaal overleg in de Coco op een te laag ambte-

lijk niveau gevoerd werd. Ook was het gezelschap hinderlijk groot (soms meer dan veertig deelnemers).

Naast de formele organisatiestructuur waren er daarom al vóór het Voorzitterschap enkele informele overlegcircuits ontstaan. Deze kregen op den duur steeds meer een gestandaardiseerd karakter, omdat de behoefte groeide aan hoog ambtelijk overleg buiten de Coco en het 'EPU-overleg' om. Zo kwamen eens per maand acht DG's bij Van Beuge lunchen. Tijdens de dis werden zaken besproken voordat deze binnen de formele structuur aan de orde kwamen. Hierdoor ontstond de merkwaardige constructie dat Van Beuge als ondergeschikte van Dankert een groep voorzat die de beslissingen voorkookte op een hoger ambtelijk niveau dan de commissie die werd geleid door zijn politieke baas. Deze praktijk was zo gegroeid, omdat de standaardprocedures van de bureaucratie (Coco) te kort schoten. Ook waren er de zogenoemde 'Dankert-lunches'. Onder leiding van de staatssecretaris zat af en toe een zeer uitgebreid gezelschap van topambtenaren rond de tafel. Ter voorbereiding van de EMU fungeerde onder leiding van de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, Maas, weer een andere informele groep van topambtenaren.

De brede verontwaardiging over de stille en eigengereide exercitie van 'de club van Dankert' leidde er toe dat 'iedereen' zich nu van de weeromstuit met het proces ging bemoeien. De Visser verloor het quasi-monopolie op het formuleren van verdragsteksten, in het ambtelijk jargon 'draften' genoemd. Van nu af aan werd er op veel plaatsen tegelijk lustig op los 'gedraft': op de departementen, aanvankelijk in het 'EPU-overleg', bij de Dankert-lunches, aan tafel bij Van Beuge en in het kabinet. Waar eigenlijk niet? Het DGES (DIE) raakte steeds meer de controle over het voorbereidingsproces kwijt. Terwijl 'Europa' wachtte, gaf Den Haag zichzelf alle tijd om door te bakkeleien.

Op 12 september vergaderde de REZ. Ministers spraken er hun verontwaardiging over uit dat concepten op hun terrein naar het buitenland waren gestuurd, waar noch zijzelf noch hun ambtenaren iets van wisten. Ook inhoudelijk lagen er zoveel geschilpunten dat er geen overeenstemming kon worden bereikt. Dankert zou daarom met alle ministers afzonderlijk over hun bezwaren en wensen verder gaan praten. Het 'EPU-overleg' kwam er niet meer aan te pas.

Zes dagen later vond er een hoogst ongebruikelijk gesprek plaats tussen Lubbers, Van den Broek, Dankert en Nieman over hoe het nu verder moest. Het is veelzeggend dat niemand van DGES/DIE mee mocht praten.

Op 20 september keurde de ministerraad het Nederlands ontwerp goed. De presentatie van het concept in de EG verliep procedureel hoogst ongebruikelijk. Eerst stuurt Lubbers een brief aan de andere regeringsleiders dat de tekst eraan komt en vlak daarna zendt de minister van Buitenlandse Zaken het ontwerp aan zijn Europese collega's, met een eigen begeleidend schrijven. Dit moet wel tot fronsende wenkbrauwen hebben geleid bij de ontvangers, te meer daar beide brieven waren ondertekend door dezelfde persoon, namelijk

Lubbers: eerst als premier en vervolgens als waarnemend minister van Buitenlandse Zaken.[33]

Op 24 en 25 september wordt het conceptverdrag, met de missive van Lubbers, door Nederlandse diplomaten in de Europese hoofdsteden persoonlijk aangeboden aan regeringsfunctionarissen. Tot ergernis van sommige ontvangers was het document alleen in het *Frans* beschikbaar. De ambassadeur in Bonn, Van der Tas, ging op bezoek bij topambtenaar Von Kyaw: "Ik overhandigde de tekst zelf op het Auswärtige Amt aan Von Kyaw, waarbij nauwelijks toelichting nodig bleek. Hij herhaalde dat de unicité-benadering de essentiële verbetering was. Von Kyaw onderstreepte als technisch doch uitermate belangrijk punt dat het van het grootste belang was dat het Raadssecretariaat zo spoedig mogelijk een Duitse of Engelse tekst aan Bonn kon leveren. Het mocht wel niet hardop worden gezegd, doch Duitse politici en ambtenaren konden met een Engelse tekst nog wel, maar met een Franse tekst in het geheel niet uit de voeten." Ook bondskanselier Kohl, die uitsluitend Duits verstond, ontving de *Franse* tekst, en nog wel *te laat*. De ambassadeur: "Kohl was ontstemd over het feit dat hij de brief van Lubbers nog niet had ontvangen op het moment dat hij via de media van het bestaan ervan op de hoogte was gesteld."[34]

Genscher had, nog afgezien van het taalprobleem, nauwelijks tijd om het Nederlands voorstel te bestuderen. Hij zat de hele week bij de VN in New York, waar hij pas in het weekend van terugkeerde. Maandagochtend vroeg vloog hij uit Bonn naar Brussel, begeleid door topambtenaar Von Kyaw. Deze vertelt jaren later nog met weerzin hoe het toeging in het vliegtuig: "Staatssekretär Werner Lautenschlager, hatte mir als Weisung auf den Weg gegeben dafür zu sorgen, dass der Minister an der von Lautenschlager und mir, seinem engsten europapolitischen Berater, entwickelten und dem Minister bekannte Linie festhalten würde, nämlich den holländischen Entwurf in dem Sinne zu unterstützen, dass auch er neben dem luxemburgischen Entwurf Verhandlungsgegenstand würde. Als ich mich in diesem Sinne bemühte, lehnte der Minister dies zu meiner größten Überraschung ab. Unser Ziel war den luxemburgischen Entwurf mit Hilfe des niederländischen soweit möglich zu verbessern. Genscher ließ sich jedoch nicht überzeugen, reagierte vielmehr mir gegenüber ausgesprochen unwillig und meinte, dafür sei es zu spät.[35]

Op 26 september bespraken de PsV's in een zeer negatieve toonzetting het Nederlandse ontwerp (zie hoofdstuk III). Aan het begin van de vergadering werd Nieman gevraagd om een nadere toelichting. De hoogste ambtelijke vertegenwoordiger van het Nederlands Voorzitterschap weigerde echter aan dit verzoek te voldoen, omdat hij meende daarvoor geen instructies te hebben ontvangen. Van Beuge en Van Bonzel waren hier stomverbaasd over en zagen in dit optreden het zoveelste bewijs van 'insubordinatie' van Nieman.[36] Als woordvoerder van de voorzittende lidstaat kwam Van Beuge als laatste aan de beurt, zoals overigens gebruikelijk was bij een tafelronde. Ook hij zag het formeel niet als zijn opdracht in te gaan op de kritiek en het Nederlands voorstel te verdedigen: "Ik heb slechts een aantal kanttekeningen geplaatst,

onder andere bij energie. Institutionele kwesties heb ik laten rusten en het GBVB... ik kan me niet herinneren dat ik daar iets over heb gezegd."[37] Het komt er dus op neer dat zelfs de Nederlandse vertegenwoordigers op deze cruciale PsV-vergadering niet zijn opgekomen voor de tekst die hun eigen regering als voorzitter had ingediend.

Zoals beschreven in hoofdstuk III kwamen de betrokken bewindslieden op zondagavond 29 september met enige ambtenaren voor spoedoverleg bijeen. Van den Broek was net terug uit New York en moest de volgende dag in de Raad het ontwerpverdrag presenteren, dat vlak daarvoor op hoog ambtelijk niveau was afgekraakt. Opvallend is dat het overleg plaats had op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en niet in het kantoor van de minister-president. De locatie onderstreepte dat het initiatief was uitgegaan van Van den Broek, omdat deze de politieke rugdekking van de minister-president wilde hebben. Hoewel deze vergadering was belegd om een cruciaal besluit te nemen, had zij een sterk geïmproviseerd karakter. Zo was niemand gevraagd notulen te maken.[38] Ook de samenstelling van het gezelschap roept de nodige vragen op, waarover later.

Op maandag 30 september vergaderden de EG-ministers van Buitenlandse Zaken in Brussel. Zowel de orde van de dag als het procedurele verloop van de vergadering zelf heeft volgens aanwezigen bijgedragen aan de Nederlandse afgang. 's Ochtends werd in de Algemene Raad, voorgezeten door Van den Broek, gesproken over Oost-Europa. Deze sessie liep nogal uit, tot ergernis van minister Genscher, die een daaropvolgende bijeenkomst in WEU-verband moest voorzitten. Het was de bedoeling dat de bespreking van de Nederlandse tekst direct na de lunch zou beginnen, maar daar kwam niets van terecht. Ooggetuige Van Beuge herinnert zich: "De IGC-vergadering vond niet op het meest geschikte moment van de dag plaats, namelijk pas later in de middag. Men had er al bijna een dag opzitten, de stemming was allerminst stralend en Genscher had een rothumeur omdat hij had moeten wachten."[39] Evenals Genscher hadden alle ministers bovendien de voorafgaande week bij de VN in New York doorgebracht en derhalve nauwelijks tijd gehad de tekst goed te lezen en grondig met hun Europa-staf te bespreken. Wel zaten hun goed ingevoerde en veelal uiterst kritische P(s)V's naast hen om advies te kunnen geven... Von Kyaw vertelt dat de Duitse delegatie, voorafgaande aan de vergadering, door de eigen PV Trumpf en de Nederlandse voorzitter Nieman was bezworen vast te houden aan het Luxemburgs ontwerp: het was te laat en politiek niet te verantwoorden om nu met het Nederlands concept te gaan werken. Volgens de topambtenaar had Genscher het Nederlands ontwerp vrijwel zeker niet gelezen, wat hem niet verbaasde, aangezien zijn baas nooit zulke teksten las. Het ontwerpverdrag zelf was eigenlijk ook niet meer echt relevant: "Ich selbst bleibe – allerdings ohne konkrete Belege für meine These – bei allem überzeugt, dass Genscher sich in New York vorab bereits mit Dumas geeinigt hatte".[40]

Van den Broek opende de vergadering, presenteerde zijn tekst en vroeg vervolgens: "Wie mag ik het woord verlenen?" Er was op ambtelijk niveau met Den Haag afgesproken dat Duitsland als eerste het woord zou nemen. Dat gebeurde echter niet. Hoewel er formeel geen tafelronde in de gebruikelijke volgorde was voorzien, liep het daar *de facto* wel op uit. Ellemann Jensen (Denemarken), een felle tegenstander van het Nederlands voorstel, kon daardoor onmiddellijk het woord nemen en de toon zetten.

Toen de kritiek eenmaal was losgebarsten, voelde vrijwel niemand zich meer geroepen om een ander geluid te laten horen: na de val van de eerste dominostenen bleef er vervolgens geen enkele meer overeind. Voorzitter Van den Broek bleef in de ogen van veel collega's te lang vast houden aan zijn kansloze voorstel. Zijn goede vriend, de Britse minister Hurd, noteerde in zijn dagboek: "... 30/9/91 Then the IGC, where we all fall on the new Dutch text. I can wait till the Danes, Luxemburgers, Italians have done their work – even Delors and Genscher desert poor Hans who reacts stubbornly but in the end good humouredly to defeat 10-2". Hurd vertelt later dat hij blij was dat hij niet al aan het begin van het rondje hoefde te spreken: "I was very fond of Hans, so I did not want to lead the campagn against him."[41] Nederland is als lidstaat helemaal niet aan het woord geweest. De kritische commentaren bleven inhoudelijk onbeantwoord. Het vérstrekkende Nederlandse voorstel voor verdragswijziging is derhalve noch in het hoogste ambtelijke kader noch op politiek niveau ooit verdedigd.

Van den Broek heeft nog geprobeerd om, volgens de gangbare procedure, een tweede ronde te houden, maar dat idee werd de grond ingeboord door de Deen Ellemann Jensen: "Mijnheer de Voorzitter, heeft u wel goed geluisterd? U kunt uw stuk beter terugtrekken."[42] De minister schorste en sloot daarop de bijeenkomst. Commotie alom, vooral ook in de Duitse delegatie. Von Kyaw herinnert zich nog met afgrijzen wat toen gebeurde: "Nach der Abstimmung stand Genscher auf, drehte sich zu mir um und zeigte mir sein deutliches Missfallen durch ein geradezu verachtungsvoll klingendes Schnauben. Ich war zutiefst getroffen und verletzt, hatte mit der Zurechtweisung jedoch zu leben. Irgendwie lecke ich deswegen noch heute meine Wunden! Es war eine der bedeutungsvolleren Niederlagen in meiner Karriere."[43]

De brede afwijzing en de ongekend harde toon waarop deze werd geformuleerd, kunnen niet alleen verklaard worden uit inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel als zodanig (hoofdstuk III). Op de Top in juni was er ook veel kritiek geweest op de tekst van Luxemburg, maar de partners lieten de voorzitter daar niet, in de woorden van Van den Broek, 'afgaan als een gieter'. Het verloop van de dag en de orde van de vergadering lijken ook onvoldoende redenen, hoezeer deze ook bijdroegen aan de slechte sfeer. Volgens delegatielid Van Beuge verstopten de ministers zich om politiek-psychologische redenen achter een vergadertruc. Veel partners vonden de tekst in bepaald opzicht 'te goed' in plaats van te slecht. Zij verwierpen de tekst uit angst liever integraal dan dat zij er inhoudelijk op ingingen: "De felheid van de oppositie was toe te schrijven aan het feit dat het Nederlands ontwerp als een hele

gevaarlijke tekst werd ervaren. Het was geen flutdossiertje, waar je van alles mee kon doen, maar een goed te lezen verdrag met een gestructureerde opbouw en een kop en een staart. [...] De tegenstanders werden geconfronteerd met de gevolgen van wat ze ooit zelf verdedigd hadden."[44]

Hoe het ook zij, de irritaties hielden mede verband met kritiek op de organisatie van het Voorzitterschap, vooral de taakopvatting en -planning. Een oorzaak hiervan lag in de gebrekkige coördinatie in Den Haag tussen het EPU- en het EMU-proces. Vlak voor de beslissende vergaderingen over het stoutmoedige politieke voorstel stuurde het Ministerie van Financiën een minstens zo controversieel monetair plan naar de hoofdsteden. De hierin geformuleerde criteria voor toetreding tot de eurozone waren zó streng dat de Zuidelijke lidstaten er onmogelijk op afzienbare termijn aan konden voldoen. Vooral in Italië waren de regering en de publieke opinie hier razend over, en minister van Buitenlandse Zaken De Michaelis was dit op 30 september natuurlijk nog niet vergeten. Italië voelde zich gekwetst door het Nederlands Voorzitterschap. Het was zeer opmerkelijk dat Italië zich distantieerde van het Nederlandse concept, waar het inhoudelijk grotendeels mee instemde. De Michaelis noemde de late indiening als enige reden, omdat verontwaardiging over de monetaire criteria natuurlijk geen overtuigend argument was in EPU-verband.[45] Aldus geschiedde precies het omgekeerde van wat de ministers van Financiën hadden gevreesd: de EMU-onderhandelingen hadden juist de EPU 'besmet'.

Ook de tijdsfactor was een algemene bron van ergernis. Het was nog acceptabel dat de maand juli gebruikt werd voor het concipiëren van aanpassingen, in augustus lag alles stil, maar uiterlijk begin september hadden de (liefst beperkte) Nederlandse voorstellen er, naar goed Brussels gebruik, toch wel moeten zijn. Vervolgens duurde het nog meer dan drie weken voordat het Voorzitterschap met een 'definitief' concept voor de dag kwam. Von Kyaw is zelfs van mening dat Zwarte Maandag waarschijnlijk voorkomen had kunnen worden als de tekst een maand eerder was gepresenteerd.[46]

En wat voor een tekst! De taakopvatting van het Voorzitterschap kwam onder vuur te liggen. Het was voor veel partners onverteerbaar dat het bestaande en bijna uitonderhandelde conceptverdrag door Nederland was herschreven. Vooral de voorstanders van het Luxemburgse concept waren uiteraard 'not amused' toen bleek dat Nederland dit (deels)van tafel had geveegd. Maar ook anderen waren verontwaardigd, omdat de vermetele Nederlandse scribenten zelfs passages waar al lang en breed overeenstemming over bestond, alsnog hadden gewijzigd. Zo'n tachtig procent van de Luxemburgse tekst was overgenomen, maar juist politiek belangrijke woorden waren (al eerder) geschrapt of veranderd. Bovendien waren veel van de gehandhaafde passages onder andere titels of op andere plaatsen terecht gekomen. De resterende twintig procent riep bovendien nieuwe weerstanden op: de tekst van deze versie werd beschouwd als een achteruitgang vergeleken bij het concept van begin september.

Het tijdverlies werd vooral veroorzaakt doordat in september overeenstemming moest worden bereikt tussen de Nederlandse departementen (zie hoofdstuk V). Er lag opmerkelijk weinig tijdsdruk op dit proces. Dat kwam mede doordat de normale interne procedures werden gevolgd, alsof Nederland geen bijzondere Europese verantwoordelijkheid had: ambtelijke voorbereidingen en interdepartementale coördinatie-onderhandelingen, gevolgd door de REZ (drie keer) en dan de ministerraad. De leden hiervan zijn formeel gelijk en moesten hun instemming betuigen met het Nederlands voorstel voordat dit werd ingediend.

Volgens een aantal direct betrokkenen had het vasthouden aan de interne Haagse procedures een funeste uitwerking op de Nederlandse effectiviteit in Brussel. Het is een treffend voorbeeld van hoe *gebrek aan organisatorische flexibiliteit juist in de relaties met het buitenland een schadelijke uitwerking kan hebben* (hoofdstuk I).[47]

Van Beuge, die bij vrijwel elk EPU-overleg op politiek en hoog ambtelijk niveau aanwezig is geweest, bevestigde tegenover de auteur dat "er tot 30 september nooit ten principale gesproken is over de noodzaak een scheiding aan te brengen tussen ons Voorzitterschap en onze inzet als lidstaat".[48] Ook Van Walsum, die als rechterhand van minister Van den Broek elke vergadering van de ministersstaf bijwoonde, beaamde dat "daar nooit in strategische zin is gesproken over een onderscheid tussen de taken als voorzitter en als lidstaat."[49]

In veel commentaren op 'Zwarte Maandag' is gesteld dat het voorstel begin september op een te laag niveau is gepresenteerd. Niet Dankert, maar Van den Broek of zelfs Lubbers had het (eerste) Nederlandse concept moeten aanbieden. Anderen betoogden echter juist dat de bewindslieden het werkstuk niet aan andere regeringen hadden moeten toesturen. Veel beter had het eerst in een hoog ambtelijk kader als proefballon opgelaten kunnen worden; een politieke afgang was dan waarschijnlijk vermeden.[50] Er was geen standaardprocedure of precedent voorhanden: het kwam aan op de juiste politieke taxatie van de situatie.

De organisatie na 'Zwarte Maandag'

Na 30 september wordt de taakverdeling binnen het Voorzitterschap drastisch bijgesteld. Het is onmiskenbaar dat ingebouwde bureaucratische patronen beleidsmatig disfunctioneel kunnen uitpakken (hoofdstuk I). De hoofdrolspelers zijn zich nu wel sterk bewust van de tijdsdruk. Lubbers beperkt zich niet meer tot de interne politieke betrokkenheid bij het proces, maar wordt nu ook extern actief. Het Voorzitterschap moet gered worden.[51] Het prestige van Nederland en van hemzelf staan op het spel. De positie van het Ministerie van Buitenlandse zaken, in het bijzonder die van Dankert en De Visser, was duidelijk verzwakt. De chef DIE was in september al een veel minder prominente rol gaan vervullen. Na 'Zwarte Maandag' werd zijn rol verder gemarginaliseerd. Zelfs in Maastricht was De Visser er niet bij; hij had zich ziek gemeld. De Nederlandse positie werd nu bepaald door een interde-

partementaal IGC-overleg onder leiding van Van Beuge. Deze groep zou zich niet met het Voorzitterschap bemoeien. Dankert mocht alleen nog het reguliere Coco-beraad voorzitten.

Op 2 oktober schrijft Lubbers een brief aan alle ministers en de staatssecretaris van BZ, waarin hij "voorstelt de volgende consequenties te trekken uit de ontstane situatie, na overleg met collega Van den Broek en de heer Nieman". Er wordt nu organisatorisch een duidelijke scheiding aangebracht tussen het Voorzitterschap en de Nederlandse inzet. Nieman zou voortaan de onderhandelingen tussen de PsV's uitsluitend technisch gaan presideren, zonder vanuit Den Haag te worden geïnstrueerd. Hij mocht zelf namens het Voorzitterschap (compromis)teksten inbrengen. Nederland was, in de persoon van Van Beuge, vrij zich hiervan weer te distantiëren.[52]

Ideaal bleek deze splitsing overigens ook niet. Er zouden zich in Brussel heftige botsingen voordoen tussen Nederland als voorzitter, in de persoon van Nieman, en als lidstaat, met Van Beuge als woordvoerder. Op 10 oktober vond er een bijeenkomst plaats in 'het Torentje', de werkkamer van Lubbers, met Van den Broek, Van Beuge en Nieman. Opvallende afwezigen waren Dankert en De Visser (zij bevonden zich in Brussel, bij het EP). Hier werd besloten om het voorstel formeel in te trekken.

De coördinatie van het Nederlandse standpunt bleef in handen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Door de nieuwe organisatorische scheiding tussen Voorzitterschap en Nederlandse inzet werd dit departement echter afgehouden van bemoeienis met de sturing van het Brusselse proces. Delen van de Nederlandse overheid maakten hier dankbaar gebruik van. Veel ministeries hadden al eigen vertegenwoordigers bij de PV. Nu trachtten ook hoge departementsambtenaren op hun eigen houtje invloed op de Europese besluitvorming uit te oefenen, met voorbijgaan aan BZ als coördinator. Topambtenaar Schutte van het Ministerie van Justitie bekende later: "Ik ben toen zelf naar de onderhandelingen in Brussel gegaan. Ik maakte gebruik van 'het voorzitterschap achter de schermen', het Raadssecretariaat. Zij hadden daar de touwtjes, de sturing van het hele proces, volkomen in handen. BZ wantrouwde het Raadssecretariaat, maar in feite wantrouwde het iedereen."[53] Ook de verantwoordelijke ambtenaren van het Ministerie van Financiën hadden na 30 september weinig boodschap meer aan BZ. Mevrouw Bos vertegenwoordigde Financiën in het EPU-overleg, maar vond dat daar weinig te bereiken viel voor haar Ministerie en verlegde, net als Schutte, haar strategie naar Brussel, aldus de vaste procedures omzeilend. Zelfs vanuit BZ werden directe lijntjes met Brussel gelegd buiten het coördinerende DGES om. Zo onderhield de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) direct contact met PV Nieman om zijn interpretatie van de Nederlandse inbreng verwerkt te krijgen in de voorstellen van het Voorzitterschap.[54]

De organisatiecultuur

De politiek-culturele erfenis

De 'bedrijfscultuur' van (onderdelen van) het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan niet los gezien worden van de in het verleden gewortelde politieke oriëntaties. De opvattingen over de rol van Nederland in de wereld waren verankerd in de organisatie (hoofdstuk II). In hoeverre waren deze erfenissen van invloed op het Voorzitterschap?

De in hoofdstuk III genoemde beleidstradities of vaste patronen zijn slechts gedeeltelijk terug te vinden in de Nederlandse inzet bij de EPU. De maritiem-commerciële oriëntatie was in de jaren negentig eigenlijk al decennialang van het toneel verdwenen. Ook van enig anti-continentalisme en afzijdigheids- of neutraliteitspolitiek was na de Tweede Wereldoorlog geen sprake meer in het officiële beleid. De westwaartse gerichtheid beperkte zich nu tot het veiligheidsbeleid. Verder is het conservatisme of streven naar handhaving van de *status quo* niet duidelijk herkenbaar in ons actieve Europese integratiebeleid. Of het behoudende zou moeten liggen in het onverminderd streven naar machtsevenwicht, het voorkomen van een te dominante machtspositie van de grootste West-Europese staten. Daarnaast vormde de scheiding tussen economie (in brede zin) en politiek een wezenlijk bestanddeel van ons EG-beleid.

Bovendien hebben idealisme en legalisme als politiek-culturele erfenis de tand des tijds onmiskenbaar overleefd. Deze kenmerken waren prominent herkenbaar in het Nederlandse Europabeleid op weg naar Maastricht, en zeker tot 30 september 1991. In de beleidsdocumenten, vooral de nota's 'Verder bouwen aan Europa', en de toespraken van de bewindslieden werd dit deel van de buitenlandspolitieke erfenis met opvallende zorg gecultiveerd. Dat geldt ook voor de gewoonte eigen belangen in termen van verheven principes te verwoorden: "Wat ons bindt zit veel dieper. Dat zijn fundamentele normen, waarden en verworvenheden."

Model A (Rationele Actor Model) richtte zijn focus op rationele afwegingen, belangen en machtsrelaties. Als men het begrip 'belang' maar ver genoeg oprekt, kan er heel veel in ondergebracht worden. Zo beschouwde de regering een internationale rechtsorde en een communautair Europa uitdrukkelijk ook als Nederlandse belangen. Het nastreven ervan was derhalve rationeel te noemen. Ook valt hierbij te denken aan wat Rozemond 'het meer etherische landsbelang van moreel zelfrespect' noemt. Hij ziet dit als een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse identiteit, waarin ons land zich binnen Europa in het bijzonder onderscheidt van Frankrijk.[55]

Het formuleren van de nationale belangen in hoge beginselen was deels strategie: het legitimeerde de beleidskeuzen en verhulde de eigen voordelen. Nederlandse bewindslieden pleegden lange tijd niet graag in termen van eigen belangen te spreken.[56] Door principes of morele verontwaardiging ingegeven

politiek kan echter ook op gespannen voet staan met bijvoorbeeld economische interesses (Nieuw Guinea; olie-embargo 1973).

Een belangrijke overweging in het kader van dit hoofdstuk is echter dat het idealisme, moralisme en legalisme ook belemmeringen kunnen vormen voor rationele besluitvorming, een nuchtere afweging van belangen, opties en gevolgen, alsmede voor een realistische taxatie van de machtsverhoudingen.Voor zover dit zo is, vallen de gevolgen hiervan voor het (falen van het) Nederlands EPU-beleid buiten het perspectief van model A, maar als belangrijk aspect van de (bedrijfs-)politieke cultuur en communicatie binnen model B.

In *Peace, Profits and Principles* schetst Voorhoeve de achtergrond van belangrijke begrippen binnen (wat hij betitelt als) de internationalistisch-idealistische traditie.[57] Het *idealisme* is volgens hem voortgekomen uit onervarenheid in de grote machtspolitiek. Nederland had alleen gedurende korte perioden (en dan nog met weinig succes) deelgenomen aan de internationale machtsstrijd. Lange tijd heeft ons land zich afzijdig gehouden. Vooral in de ogen van de meer 'realistische' waarnemers heeft dit gebrek aan ontnuchterende ervaringen tot een zekere naïveteit geleid en ruimte verstrekt aan 'wishful thinking'. Het *moralisme* betreft een combinatie van onze afkeer van machtspolitiek, de Nederlandse religieuze tradities en het sterke geloof in de werking van het recht. Onder het *legalisme* wordt de Nederlandse gehechtheid aan juridische overeenkomsten en geloof in de kracht van verdragsteksten verstaan. Deze hadden hun oorsprong in de koopvaardijbelangen. Daarnaast was ook de calvinistische of protestantse traditie in de Nederlandse geschiedenis van betekenis, met haar nadruk op het naleven van regels. Het protestantisme heeft onmiskenbaar een blijvend stempel gedrukt op het overheersende waardepatroon in onze samenleving, ook al beperkte de strikte naleving ervan zich tot de noordelijke Nederlanden. Sinds de zeventiende eeuw is de religieuze invloed op de politiek duidelijk herkenbaar. Strenge oordeelsvorming naar hoge morele (Bijbelse) maatstaven; gelijk hebben belangrijker vinden dan gelijk krijgen; het goede voorbeeld geven – dit zijn terugkerende kenmerken van het Nederlands buitenlands beleid geworden.

Bovendien was juridische argumentatie (vooral de doctrine van de gelijkheid van staten) één van de weinige middelen waarmee een zwakke staat zich kon verdedigen tegen de sterkere. Verder noemt Voorhoeve als onderdelen van de internationalistisch-idealistische traditie: een zeker pacifisme of *non-militaire houding*, een *zwak ontwikkelde vaderlandsliefde* en de *populariteit van supranationale concepties*, waarbij de nationale soevereiniteit wordt afgeschaft.

Andere historici zijn juist van mening dat zich in Nederland wél een scherp nationaliteitsbesef heeft ontwikkeld. Het roemrijke verleden van de Gouden Eeuw was de basis van het nationalisme dat, van de nood een deugd makend, juist de verdiensten van een kleine staat als Nederland bejubelde. Volgens deze visie kan gebrek aan vaderlandsliefde geen reden geweest zijn voor het relatief gemakkelijk opgeven van soevereiniteit.

De subculturen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)

In welke mate hebben deze tendenties behalve positief ook negatief doorgewerkt in het beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken begin jaren negentig? In hoeverre ligt hier een verklaringsgrond voor 'Zwarte Maandag'?

De voorbereiding en uitvoering van het EPU-beleid lag, zoals gezegd, vrijwel geheel in handen van het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES), in het bijzonder de Directie Europese Integratie (DIE). De leiding van DGES was in het algemeen sterk communautair gericht, enigszins idealistisch, maar zeker ook pragmatisch. Dit ging min of meer op voor staatssecretaris Dankert, DG Van Beuge en diens plaatsvervanger Gosses, die vooral belast was met niet-EPU-zaken. De sfeer op de 'Europese hoek' werd door de medewerkers omschreven als betrekkelijk informeel. De werkcontacten waren doorgaans direct, zonder bemoeienis van het tussenliggende niveau. Zo liep de chef DIE De Visser in en uit bij de staatssecretaris, met stilzwijgende toestemming van Van Beuge.

De Visser, een briljante doch eigenzinnige jurist uit een Calvinistisch geslacht, domineerde zijn werkomgeving. Zijn ambitie, ijver en optimisme sloegen over op zijn jonge medewerkers: 'Luxemburg' moest van tafel, wij zullen eens even laten zien dat het anders kan! Het was een duidelijke rolopvatting van Nederland als 'gidsland'.

Hier werd in een hechte teamgeest aan een belangrijke missie gewerkt. Volgens De Visser had zijn Directie ook een belangrijke voortrekkersfunctie als het institutionele geweten van de Europese integratie binnen Nederland. Staatssecretaris Dankert prees op zijn beurt de kwaliteit en de vasthoudendheid van zijn staf en vond dat er met zeldzaam veel plezier werd gewerkt.[58] DIE was bij uitstek de vertolker van het idealistische legalistische deel van de politiek-culturele erfenis. Het team van De Visser bleek uitstekend in staat om dit te verwoorden in beleidsstukken en speeches voor bewindslieden. Afgaande op interne en openbare documenten en vele vraaggesprekken tekent zich het beeld af van gedrevenheid met een duidelijk oogmerk: het Verdrag van Maastricht moest worden aangegrepen om Europa zo veel mogelijk te communautariseren. Als voorzitter kreeg Nederland een unieke kans deze doelstelling te helpen verwezenlijken. DIE had een onmiskenbare reputatie als 'gelovige' in Europese eenheid opgebouwd.

In de aanloop naar het Voorzitterschap had de directie haar geloofsbelijdenis weten neer te leggen in de regeringsnota's 'Verder bouwen aan Europa', zonder noemenswaardige invloed van de rest van het Ministerie of andere departementen (hoofdstuk III). De 'Europeanen' op het departement koesterden geen enkele twijfel dat het 'federale streven' het Nederlandse en het Europese belang diende. Intergouvernementele constructies werden als bedreigend ervaren voor de communautaire orde. Een dominante positie van Frankrijk en Duitsland moest hoe dan ook worden voorkomen. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken plaatsten zichzelf eigenlijk buiten de toekomst van Europa.

Het Europeaniseren van het (interstatelijke) buitenlands en veiligheidsbeleid kon de communautaire rechtsorde aantasten en zou vooral Parijs en Londen in de kaart spelen. Hier komt de 'traditionele' scheiding van economie en politiek om de hoek kijken, en wellicht de handelsgerichte niet-militaire traditie.

Daarnaast vallen de termen idealisme, legalisme en Calvinisme voortdurend als betrokkenen spreken over de wijze van opereren, of de cultuur: bij DGES en vooral DIE. In positieve zin wordt dan geduid op het streven naar het ideaal van Europese eenheid, de ontwikkeling van een doordacht en consistent concept, de verwerping van machtspolitiek en nationaal egoïsme, het niet krampachtig vasthouden aan nationale soevereiniteit en de vaardigheid de idealen verdragsmatig te verwoorden. In negatieve zin gaat het om naïveteit en 'wishful thinking', het selectief luisteren en verkeerd beoordelen van de machtsverhoudingen; het 'Calvinistische' belerende optreden, rechtlijnigheid, doordrammen, de waarheid in pacht hebben; als klein land de grootste lidstaten de les lezen en de mogelijkheid overschatten via verdragswijziging de macht van andere staten in te perken. DGES was de drager van een *deel* van de buitenlandspolitieke traditie.

De andere Directoraten-Generaal: gecultiveerd wantrouwen en achterdocht

Hoe stond het met de rest van het departement? Het streven naar een communautaire rechtsorde vormde de kern van het Nederlands beleid in het kader van de EPU. Toch was deze benadering niet het enige of alles bepalende onderdeel van het politiek-culturele erfgoed van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het departement keek vanuit verschillende perspectieven naar de wereld. Thematische gezichtspunten, zoals veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten; geografische, zoals het Westelijk Halfrond, Afrika, Azië en Europa. En bilaterale en multilaterale relaties. Die pluriforme oriëntatie vinden we niet alleen terug in de organisatiestructuur, maar vooral ook in de cultuur.

In de dagelijkse werkpraktijk hebben de verschillen zich zó verdiept dat er nauwelijks gesproken kan worden van 'een' bedrijfscultuur. Er bestonden wel drie of, met de PV-EG mee gerekend, vier culturen. Volgens alle betrokkenen vormden de Directoraten-Generaal Politieke Zaken (DGPZ), Internationale Samenwerking (DGIS) en Europese Samenwerking (DGES) drie 'pilaren' binnen één ministerie, met ieder een uitzonderlijk grote mate van autonomie en een geheel eigen cultuur. Deze verzuiling is vooral opmerkelijk gezien de veelvuldige wisseling van functionarissen.

De afzonderlijke 'koninkrijkjes' hanteerden gezamenlijk het non-interventiebeginsel: jullie bemoeien je niet met ons en wij niet met jullie. Er bestond nauwelijks gestructureerd inhoudelijk overleg tussen de pilaren, noch op het niveau van de DG's (afgezien van de ministersstaf), noch daaronder. Minister Van den Broek en zijn secretaris-generaal Bot ondernamen geen pogingen om tot meer eenheid te komen, omdat deze als kansloos werden beschouwd. De traditie wilde dat de SG zich slechts beperkt inliet

met het beleid en bovenal verantwoordelijk was voor het bestuur van het departement en de posten in het buitenland.

Volgens de DGPZ Van Walsum waren de cultuurverschillen voornamelijk toe te schrijven aan de uiteenlopende geografische gerichtheid: "DGPZ onderhield de politieke relaties met de hele wereld, maar vooral met de Verenigde Staten. Daarin werden we niet gehinderd door één van de twee andere directoraten-generaal. DGES en DGIS hadden niets met de Verenigde Staten te maken. De DGPZ-cultuur was heel sterk op de transatlantische relaties georiënteerd. De andere twee stonden daar zeer wantrouwend tegenover en dan krijg je al gauw een wisselwerking, waardoor je zelf ook argwaan tegenover de anderen gaat koesteren."[59]

Ook de Atlantische oriëntatie van de minister was van bijzondere betekenis. Van den Broek hechtte grote waarde aan zijn betrekkingen met Washington: "Mijn relaties met mijn Amerikaanse ambtgenoot Baker waren heel goed en intensief. Wij bespraken toen wereldproblemen, zoals het Midden-Oosten. Hij heeft overigens niet op mij ingepraat om de veiligheidsparagraaf in het Maastricht-verdrag te beïnvloeden. Was ook niet nodig, mijn houding ten aanzien van de NAVO was welbekend."[60] De opstelling van de Nederlandse minister leidde soms tot spanningen met zijn meer 'Europees' (of 'Frans') georiënteerde collega's. Van de Europese partners onderhield Van den Broek de beste relaties met zijn 'Atlantische' Britse evenknie Hurd. Ondanks de meningsverschillen over Europa tussen de twee regeringen konden zij het persoonlijk prima met elkaar vinden. Hurd schrijft in zijn memoires: "We disagreed on this matter [Nederlands EPU-voorstel; auteur] and later on Yugoslavia, but he had given me powerful help over Iraq, earlier in the year. The evolving European political system, like the Westminster system, enables political disagreements to coexist with private goodwill because they all happen within a shared framework. Hans van den Broek's English education enabled him to play cricket with my children on the lawn at Chevening."[61]

De DGPZ-sector was verantwoordelijk voor de politieke dimensie van alle buitenlandse betrekkingen, maar kon geen greep krijgen op DGIS, de Ontwikkelingspilaar, omdat deze veel meer geld en bovendien een eigen minister had. Van Walsum kan er nog kwaad over worden: "De ambtenaren van DGIS reisden als wilden naar al die landen en kwamen dan terug met sterke verhalen over hoe het was in Maputo. Ze hadden dan veel aandacht besteed aan de locale politieke zaken, want ze waren er toch."[62] De gescheiden subculturen konden zichzelf bovendien voortdurend versterken door eigen benoemingen. Dit was mogelijk doordat in het personeelsbeleid de voorkeur voor 'generalisten' was vervangen door 'specialisten': de professionalisering van het diplomatencorps. Er werden voornamelijk mensen gerekruteerd die 'pasten in de club': de zogenoemde 'Ontwikkelaars' (DGIS), 'Atlantici' (DGPZ) en 'Europeanen' (DGES), die bovenal een vast geloof in de eigen oriëntatie gemeen hadden. Hierdoor bleven sterk gesloten groepen in tact, met ambtenaren die het in grote lijnen met elkaar eens waren en die een krachtig 'wij-gevoel' ontwikkelden ten opzichte van de anderen.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid was een even substantieel als controversieel onderdeel van het EPU-proces. Frankrijk vond het zelfs het belangrijkste onderwerp van het verdrag: de doorslaggevende toetssteen of instemming kon worden betuigd. Vooral met het oog hierop werkten de Fransen nauw samen met de Duitsers om tot gemeenschappelijke standpunten te komen. Ook voor het Verenigd Koninkrijk waren de afspraken over het externe beleid van grote politieke betekenis, juist ook omdat men het oneens was met de lijn Parijs-Bonn. Gezien deze gevoeligheden moest het Voorzitterschap de uiterste zorgvuldigheid betrachten bij het opstellen van verdragteksten. Is dat ook gebeurd?

Voor de behandeling van dit hete hangijzer was het Voorzitterschap aangewezen op de collegiale samenwerking tussen DGPZ en DGES. Maar die bestond niet! En dat was bepaald geen geheim op het departement: de kwalificaties van de ondervraagde ambtenaren varieerden van 'twee totaal verschillende werelden' tot 'ronduit vijandige relaties'. De 'Atlantici' en 'Europeanen' spraken laatdunkend over elkaar als 'gelovige ideologen'. Volgens de secretaris-generaal Bot heeft Van den Broek ingezien dat de coördinatie tussen de politieke en de Europese poot slecht functioneerde: "De minister was zich er van bewust dat DGPZ en DGES elkaar niet lagen. Daar hebben we vaak genoeg over gesproken, maar we kwamen er gewoon niet uit."[63]

In de algemene traditie van Buitenlandse Zaken gold overigens de DGPZ en niet de SG als belangrijkste functionaris, de 'primus inter pares' van de ambtelijke top. Bij de voorbereidingen van de Europese Unie was hier echter niets van te merken: deze lagen vrijwel geheel in handen van de 'Dankertclub', met nota bene een hoofdrol voor de chef DIE. De 'Europeanen' wensten de DGPZ er zo min mogelijk bij te betrekken en dat is ze goed gelukt. Van Walsum: "De tegenstelling intergouvernementeel-communautair was de vertaling van twee totaal verschillende culturen. Er bestond een grote achterdocht tegenover mij. Ik deed EPS, dat was intergouvernementeel, dus ik was al principieel in de verkeerde richting werkzaam. Wij van het DGPZ waren tegen de communautarisering van de Europese buitenlandse politiek. Dat heeft mij een slechte naam bezorgd in gelovige kringen. Ik dacht laat maar, het is mijn toko niet, want zo was het wel heel sterk in die dagen."[64]

De voorbereidende nota's 'Verder bouwen aan Europa' in de aanloop naar Maastricht waren door het DGES/DIE geschreven. Hierin was opvallend weinig aandacht besteed aan het buitenlands beleid. Geen wonder, DGPZ was daar geheel buiten gebleven.[65]

De DGPZ-cultuur was bovenal gericht op het Nederlands veiligheidsbelang, en dat lag ook na de val van de Muur onveranderd in het Atlantisch bondgenootschap. Suggesties van het tegendeel irriteerden de minister en zijn directe medewerkers. De NAVO had veertig jaar voor vrede gezorgd en we konden nog steeds niet zonder. Van den Broek had bij herhaling intern laten weten dat bij conflicten tussen de Atlantische en de Europese visie de eerste voor zou gaan.[66] Niettemin werd er volgens Van Walsum op het departement

veel meer denkkracht en inspiratie besteed aan Europa dan aan de NAVO. Het kostte hem toen moeite het succes van het Bondgenootschap als argument voor zijn voortbestaan geaccepteerd te krijgen, terwijl het vanzelfsprekend leek dat met het einde van de Koude Oorlog gouden tijden voor de Europese integratie aanbraken.[67]

Het onderlinge wantrouwen tussen de 'politieke en veiligheidshoek' en de 'Europeanen' kan ook niet los gezien worden van de fundamenteel verschillende opvattingen over het belang van communautarisering. 'Atlanticus' Van Eenenaam is er heel duidelijk over: "Wij bestreden de stelling dat de Nederlandse belangen, op veiligheidsgebied maar ook in het algemeen, beter worden behartigd bij een communautaire structuur. De vanzelfsprekendheid en de arrogantie waarmee dat beweerd werd, vonden wij zeer onjuist."[68]

Uit documenten en gesprekken blijkt onmiskenbaar dat de 'Europeanen' bevreesd waren dat de communautaire structuur zou worden bedreigd door de EPS. En de 'Atlantici' van hun kant voelden weinig voor de Europeanisering van het veiligheidsbeleid. Zij wensten bovendien, gelijk het Verenigd Koninkrijk, onder geen beding een communautarisering van deze sector. De twee verantwoordelijke DG's hebben zo hun eigen herinnering aan elkaars standpunten. Van Beuge omschrijft de gedachtegang van zijn naaste collega Van Walsum: "Die vuile communautaire sfeer wil ik niet in mijn EPS hebben! Wij doen interstatelijk zaken en dat moet zo blijven. Het zal je nooit lukken om het communautair te maken. Dan krijg je een besmetting, maar het interstatelijke gaat overheersen."[69] Van Walsum zelf zegt dat hij het nooit zo geformuleerd kan hebben: "Ik ergerde me zeer aan het woord besmetting en gebruikte het zelf nooit. Dat betekende dat het communautaire schoon is en het andere smerig."[70]

Hoe dan ook, de twee topambtenaren vonden elkaar wel in de opvatting dat er een waterdicht schot moest zijn tussen de intergouvernementele (GBVB) en de communautaire samenwerking. Dit punt van overeenstemming in de ambtelijke top was hoogst curieus in het licht van het principiële en hardnekkige Nederlandse verzet tegen de pijlerstructuur (die immers dezelfde scheiding impliceerde). Volgens Van Beuge kon minister Van den Broek niet geloven dat de 'Atlantici' en 'Europeanen' het ergens over eens waren, "want er behoorde ruzie te zijn".[71]

Tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap overwoog Van den Broek de EPS ter wille van de conceptuele consistentie toch een 'communautair sausje' te geven. Hij vroeg hierover advies aan zijn ambtelijke staf.[72] Deze werd hierdoor geconfronteerd met het probleem dat er gaten in de afgesproken 'waterdichte schotten' zouden kunnen ontstaan. De oplossing werd gevonden in wat Van Beuge met enige trots 'een Machiavellistische truc' noemt. Meerderheidsbesluitvorming bij het GBVB zou alleen worden toegestaan bij een voorstel van de Commissie. Van Walsum ging schoorvoetend akkoord: "Ik zei, doe dat dan maar." Beide DG's waren het erover eens dat het voorstel geen schijn van kans had, maar de conceptuele consistentie was gered. Premier Lubbers vond het geen goede gedachte en secretaris-generaal Bot sprak later

van een 'dodelijke strategische fout'.[73] De minister nam het idee echter over en er werd een tekstvoorstel voor de PsV's naar Nieman gestuurd. Deze heeft het document tot woede van de chef DIE ("het was een cruciaal voorstel") in een la gestopt en er nooit meer uit gehaald.[74]

Over de inhoud van de Nederlandse verdragstekst is vervolgens nauwelijks meer overleg geweest tussen de twee DG's. Raadadviseur Schaper (DGPZ) heeft in juni een tekstje geschreven over het buitenlands en veiligheidsbeleid, maar heeft vervolgens geen contact meer gehad met De Visser of Van Bonzel. Toen het concept eind augustus naar de bewindslieden ging, was de BVB-paragraaf nog niet ingevuld. Dat is toen volgens Van Walsum "hals over kop gebeurd, omdat men een lacune ontdekte".[75] Niemand van de ondervraagde topambtenaren kon zich herinneren wie de GBVB-tekst geschreven had. Naspeuring leerde auteur dat dit... De Visser was.[76] Deze gang van zaken getuigt niet bepaald van zorgvuldigheid bij de behandeling van dit essentiële 'high politics'-onderdeel van het verdrag. De tekst werd overigens, tot verontwaardiging van de Dankert-club, door het DGPZ weer bijgesteld in meer Atlantische richting. Deze versie maakte deel uit van het formele voorstel van het Nederlands Voorzitterschap en zou op ernstige bezwaren van vooral Frankrijk stuiten.

Op departementen kunnen conflicterende tradities lange tijd naast elkaar voortbestaan (hoofdstuk I). Op BZ was dit mogelijk door toepassing van het non-interventiebeginsel. Dit principe werd opmerkelijk stipt nageleefd. Zo speelde Van Walsum, naar eigen zeggen, een zeer geringe rol bij de totstandkoming van de Politieke Unie: "Ik heb braaf zitten luisteren naar wat men allemaal van plan was. Wel heb ik mij afgevraagd of het Nederlands concept door de meeste lidstaten geaccepteerd zou worden. Ook heb ik vaak twijfels geuit over de overstap van intergouvernementeel naar communautair in de buitenlandse politiek."[77]

De kloof tussen de 'Atlantici' en de 'Europeanen' zat heel diep. De scheiding der culturen werd consequent doorgevoerd, ook als deze tot bizarre situaties leidde. Zo kreeg Van Walsum zelfs geen uitnodiging voor het topoverleg op het Ministerie van BZ, de zondagavond vóór de beslissende Raadsvergadering, waar hij als DGPZ natuurlijk wel bij had moeten zijn. De belangrijkste politieke adviseur van de minister werd er niet eens over ingelicht: "Op maandag 30 september ben ik 's ochtends vroeg thuis afgehaald om, zoals gebruikelijk, samen met Van den Broek naar Brussel te rijden. Hij heeft me toen, voor zover ik me herinner, niets over de bijeenkomst van de vorige avond gezegd."[78]

DGPZ mocht blijkbaar niet op het hoogste niveau worden vertegenwoordigd op het spoedberaad. Deze eer viel alleen te beurt aan raadadviseur Schaper. Hij was de enige op BZ die zich op werkniveau specifiek met het GBVB bezighield en het werkterrein in totaliteit overzag. De andere *Atlantici* hielden zich niet met *Europees* veiligheidsbeleid bezig. Hieruit valt op te maken hoe

weinig gestructureerde aandacht het 'Maastricht-proces' van de DGPZ-ambtenaren kreeg. Het was hun 'toko' niet.

In de commentaren op 'Zwarte Maandag' overheerste de opvatting dat het idealisme en (in mindere mate) legalisme de Nederlandse regering op sleeptouw hadden genomen. Het bevlogen geloof in een communautair Europa had een rationele visie op de werkelijkheid belemmerd. DGES had gebroken met de algemene diplomatieke (en DGPZ-)cultuur van behoedzaamheid, *'play the game, don't rock the boat'* (hoofdstuk I). Nederland was in het zwaard van de arrogantie van het eigen gelijk gevallen. Kortom, de eigenlijke oorzaak was de dominante subcultuur van DGES.

Het is dan ook niet verbazingwekkend dat het desastreuze verloop van de IGC-zitting van 30 september heel uiteenlopend werd ervaren binnen de diverse 'koninkrijkjes' van BZ. Op het departement en bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel ging het verhaal rond dat men in de Atlantische hoek had staan juichen ("Er werd op de tafels gedanst") bij het vernemen van onze Europese afgang.[79] Uiteraard werd dit door de betrokkenen ontkend, maar het hardnekkige gerucht sprak op zichzelf boekdelen. Hoe dit ook zij, Van Walsum, woordvoerder van de realisten, weet, zij het vooral achteraf, met veel andere commentatoren, de fatale misrekening aan het misplaatste idealisme van DGES. Het leeuwendeel van de verklaring moet volgens hem in 'de verbijsterende hoeveelheid wishful thinking' worden gezocht.[80]

Natuurlijk was de teleurstelling op DGES groot. Maar het geloof in de juistheid van de eigen missie was er niet minder om. Op de vraag van de auteur welke lessen er uit 'Zwarte Maandag' getrokken moesten worden, antwoordde Dankert binnen één seconde: "Geen!"[81]

De bijzondere cultuur bij onze PV

Ook op de Permanente Vertegenwoordiging bij de EG in Brussel heerste een geheel eigen subcultuur.[82] Uit gesprekken met direct betrokkenen rijst het beeld op van een zeer professionele organisatie, waaraan hoge eisen werden gesteld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen stuurden er voornamelijk hoog gekwalificeerde mensen naar toe. De uitverkoren ambtenaren waren zich goed bewust van hun vooruitgeschoven positie. Op het kantoor werd individuele prestatiedrang zeer gewaardeerd, zelfs gestimuleerd. Onderlinge competentiestrijd tussen de vertegenwoordigers van de verschillende departementen werd daarentegen niet geaccepteerd. Nieman leidde de dagelijkse stafvergadering met strakke hand en liet deze immer op tijd eindigen. Naast de formele structuren bestonden er ook informele circuits, vooral rond de PV zelf. Als het vergaderschema het maar even toeliet, kwam een select groepje diplomaten op de kamer bij de baas om hun hart te luchten en een stevig glas te drinken. Het 'esprit de corps' werd sterk beleefd.

De alom overheersende mentaliteit was: 'het beleid mag dan in Nederland geformuleerd worden, wij werken hier aan het Europese front waar de belangrijke deals worden gesloten en de beslissingen vallen die voor ons land van grote betekenis zijn'. Instructies uit Den Haag werden doorgaans niet be-

schouwd als opdrachten, maar hooguit als algemene oriëntaties. In Nederland vastgestelde (en vaak tussen departementen overeengekomen) standpunten werden nogal eens als onuitvoerbaar ter zijde gelegd. Alleen de onderhandelaars zelf wisten immers hoe de kaarten lagen en wat (on)haalbaar was. De politieke en ambtelijke departementsleiding gedoogde dit autonoom of eigenzinnig optreden, omdat zij wel inzag dat het vaak niet anders kon. Dat is althans de verklaring van PV-zijde.[83]

In het werk stonden de vertolking en de verdediging van het Nederlands belang voorop. Vooral aan onze economische en financiële interesses diende groot gewicht te worden toegekend. De PV-onderhandelaars moesten er voortdurend alert op zijn dat Nederland serieus genomen werd. Alle lidstaten kwamen immers uitsluitend op voor hun eigen belangen en het spel werd hard gespeeld. Daar moest niet naïef over worden gedaan. Wat níet gedoogd werd, althans niet door de politieke departementsleiding, was de opstelling van Nieman bij de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht. De achtergrond hiervan werd gevormd door verschillen van inzicht over de Europese integratie. In tegenstelling tot het officiële Nederlandse beleid werden de Commissie en het EP binnen de Permanente Vertegenwoordiging niet als onze bondgenoten beschouwd. De Commissie was een onderhandelingspartij die inbracht wat uiteindelijk, gezien de machtsverhoudingen, aanvaardbaar leek, wat dus niet hetzelfde is als het eigen nationaal belang. Versterking van de Commissie, traditioneel een essentieel punt in het Nederlands beleid, werd dan ook onwenselijk gevonden: grote landen, zoals Frankrijk, hadden meer invloed op deze instelling dan kleinere, zoals Nederland. Ook had de Commissie meer oren naar de financiële wensen van de zuidelijke lidstaten (Structuurfondsen) dan goed was voor de Nederlandse schatkist.

De uitbreiding van de bevoegdheden van het EP was evenmin erg populair bij de PV. Vooral medebeslissingsrecht zou de onderhandelingen aanmerkelijk compliceren. Vermindering van intergouvernementele procedures zou de positie van de Raad en als afgeleide daarvan het COREPER aantasten. Verder bestond er opvallend weinig sympathie voor de uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Het opgeven van vetorecht werd gezien als een verzwakking van onze onderhandelingspositie, vooral op voor Nederland belangrijke onderwerpen als financiën, transport en sociale zaken.

Kortom, in de PV-subcultuur overheerste de visie dat 'Den Haag' veel te communautair gericht was. Dit was niet alleen de opvatting van Nieman, maar eigenlijk van de hele staf. Natuurlijk kan hier de invloed van 'de baas' een rol hebben gespeeld. Nieman was een zeer dominante figuur, waar niemand graag ruzie mee kreeg: één meter negentig lang, meer dan honderd kilo en bijpassende stem. Mulder was staflid voor Verkeer & Waterstaat en maakte hem jarenlang van nabij mee: "De PV had hele duidelijke opvattingen, die vaak haaks stonden op de instructies uit Den Haag. Tegelijkertijd was hij een briljante onderhandelaar, echt de beste die ik heb meegemaakt. Hij sprak zijn talen, kende de dossiers, speelde het spel hard, maar wist exact tot hoe-

ver hij kon gaan."[84] Onder de volgende PV, Bot, zou overigens de overheersende visie niet anders zijn dan tijdens zijn voorganger.

De PV heeft zich opmerkelijk genoeg nauwelijks bemoeid met de opstelling van de 'Verder bouwen'-nota's van de regering. Borchhart was de juridisch en institutioneel adviseur en 'vertrouwensman' van Nieman. Hij stelt onomwonden: "Vanuit de PV zaten we zeker niet te wachten op de EPU. De nota's worden in Den Haag geschreven zonder sondages bij andere lidstaten. Dat is een binnenlandse exercitie. De PV wordt niet gevraagd hoe het in Brussel ligt. Dat Nieman het er niet mee eens was, kwam omdat zijn mening niet tijdig was gevraagd. Pas in de Coco kreeg hij de uitgewerkte tekst onder ogen. Volgens Borchhart werd zijn baas niet gedreven door persoonlijke opvattingen: "De meningen van de PV waren gebaseerd op wat *haalbaar* was. Bij hem stond de realiteitszin voorop."[85]

Impliciet betekende de inzet van ons land bij de EPU meer zeggenschap voor Commissie en EP, alsmede inperking van de machtspositie van de Raad en daarmee ook van de PV's. Geen wonder dat bij verreweg de meeste van hen grote weerstanden bestonden tegen die vermaledijde Nederlandse plannen. Nieman kwam klem te zitten tussen de loyaliteit aan zijn medestanders in Brussel en zijn 'tegenstanders' in Den Haag.

Op het Ministerie beschuldigden Dankert en zijn ambtenaren de PV ervan hun conceptverdrag in nauwe samenwerking met zijn collega's te saboteren. Dankert had geen goed woord over voor de PV: "Nieman vond dat hij het beter wist en voor zijn opvattingen over voldoende 'backing' in de ministerraad beschikte. Hij had toegang tot tal van bewindslieden. Hij kon ze rechtstreeks bellen. Maar hij was vooral zijn eigen baas. Nieman meende dat hij op basis van zijn contacten zijn eigen anti-communautaire lijn kon volhouden. Hij had alleen oog voor regeringen. Hij was een man die de Commissie en het Europees Parlement in de verste verten niet zag zitten." Het was op BZ algemeen bekend dat de persoonlijke relaties tussen Nieman en het duo Dankert/De Visser drastisch waren verstoord, vanwege eerdere conflicten uit de tijd dat Nieman ambassadeur in Turkije was. Van Bonzel: "Nieman had geen enkel contact met Dankert, noch met De Visser. Hij had bovendien geen enkele waardering voor de staatssecretaris en gaandeweg evenmin voor de chef DIE." Nieman schonk weinig aandacht aan onze instructies. Hij kreeg zijn orders van de minister-president, vond hij. Het dagelijks contact met de PV liep uitsluitend nog via zijn juridisch adviseur Borchhart."[86] Berichten over de destructieve opstelling van de PV's in Brussel, nota bene onder Nederlandse aanvoering, bereikten niet alleen Den Haag, maar ook de hoofdsteden van de partnerlanden. Zo herinnert onze toenmalige ambassadeur in Duitsland Van der Tas zich: "Ik ben op een bepaald moment door een Duitse ambtelijke bron gewaarschuwd dat de hele PV-club een lobby aan het uitzetten was tegen onze benadering. Voorts werd ik erop geattendeerd dat die lobby tegen het Nederlandse document werd georganiseerd door de voorzitter van de PV's, Nieman! Die arme Trumpf (Duitse PV) begreep er niets van dat hij bij

zijn verdediging van de Nederlandse tekst namens Duitsland, zo werd afgeblaft door de Nederlandse PV."[87] Trojan woonde namens de Commissie alle PsV-vergaderingen bij: "Nieman loyaal aan het Nederlandse standpunt? Absoluut niet. Hij liet voortdurend links en rechts blijken dat hij het helemaal niet eens was met de lijn van Den Haag."[88]

Borchhart vindt de verwijten aan het adres van Nieman niet terecht: "Als de PV's echt hun eigen gang waren gegaan, zou dat op de maandelijkse IGC-zitting van de ministers zijn gebleken. Van den Broek zou er over gevallen zijn, maar deed dat niet. En Dankert zat er ook bij."[89]

De verontwaardiging over de opstelling van Nieman werd op het departement niet door iedereen even sterk gevoeld. Integendeel, Nieman had ook enkele belangrijke bondgenoten in de ambtelijke departementsleiding. Behalve DGPZ Van Walsum was ook SG Bot het inhoudelijk veel meer eens met de PV dan met de lijn van zijn eigen bewindslieden. In de woorden van Bot: "Nieman, Van Walsum en ik behoorden tot de zogenoemde 'remmers'. Wij spraken vanuit een hele lange ervaring en geloofden niet dat je zo hard van stapel moest lopen. [...] In de zomermaanden heeft premier Lubbers tegen mij en Nieman gezegd: nou moeten jullie eens ophouden met het stoken en het uiten van kritiek! [...] Aanvankelijk hebben wij drieën het verloren, maar uiteindelijk is het Nederlandse concept weer teruggedraaid naar de pijlerconstructie en dat is maar goed ook."[90]

Binnen het kader van het COREPER II vergaderden de PV's zeer frequent met elkaar. Hoewel er stevig werd onderhandeld, was er toch sprake van een vrij verregaande groepsvorming. De ambassadeurs hadden een opvallend hoge graad van wederzijdse loyaliteit: waar dat kon, werd elkaar de helpende hand toegestoken. De hoge diplomaten voedden volgens ooggetuigen het groepsgevoel door bij voortduring in vergaderingen op licht ironische toon te spreken over de Commissie en vooral ook over het EP. Ook buiten de officiële bijeenkomsten bestonden er vele informele contacten. Hierbij werd de ironie vaak vervangen door een onverholen dédain en waren de onuitvoerbare instructies uit de hoofdsteden een geliefd gespreksonderwerp. Om de teamgeest nog verder te bevorderen, gingen de heren onder elk Voorzitterschap een keer gezamenlijk op reis, met meeneming van de echtgenotes. Ook hun plaatsvervangers onderhielden nauwgezet dezelfde gewoonte. Zo nodigde Nieman begin september 1991 zijn kompanen uit om een weekje op de Nederlandse Antillen door te brengen, commercieel gesponsord (KLM) en wel. Oostra bleef met zijn COREPER I (Plaatsvervangende PV's) dichter bij huis en logeerde in Friesland.[91]

Door hun permanente aanwezigheid in Brussel waren de PV's van oordeel dat zij het beste in staat waren het hele integratie- en samenwerkingsproces te overzien. Tot hun niet geringe onvrede hadden ze echter geen enkele zeggenschap over de buitenlandspolitieke samenwerking (EPS). Als hun ministers daar in de Raad over spraken, moesten zij de zaal uit – tenzij er een communautair aspect aan de orde kwam. De directeuren-generaal Politieke Zaken kwamen twee keer per maand naar Brussel om namens de minister over EPS-

zaken te spreken binnen het zogenoemde COPO (*Comité Politique*). Dit werd door de PV's met lede ogen aangezien. De vooral in Nederland traditioneel gekoesterde scheiding tussen economische integratie en buitenlandspolitieke samenwerking was ook Brusselse praktijk. Dit beviel Nieman en zijn collega's maar niets; zij vonden dat het buitenlands beleid voortaan onder hun bevoegdheid moest vallen. De in de 'Europese hoofdstad' gevestigde diplomaten vonden dat zíj het beste inzicht hadden. De toenmalige DGPZ Van Walsum was weliswaar een bondgenoot van Nieman, maar hier was hij het helemaal niet mee eens: "Een DGPZ ziet zijn minister drie, vier keer per dag en reist altijd met hem mee en kan dus het beste namens hem spreken. Onze besluitvorming in het COPO was daardoor geweldig snel en duidelijk, en ging soms heel ver. Dat zou allemaal veranderen als het COPO vervangen zou worden door een orgaan dat in Brussel zetelt."[92]

Zoals eerder aangegeven was het Luxemburgse conceptverdrag opgesteld door het Raadssecretariaat, in nauwe samenwerking met het COREPER. De PV's waren tevreden over hun collectieve werkstuk en beschouwden het resultaat als een maximaal haalbaar compromis, waar niet al teveel aan getornd moest worden. Bovendien hadden de PV's hun eigen positie min of meer veiliggesteld door de communautarisering beperkt te houden. Ook hadden ze zichzelf een nieuwe, additionele rol gegeven in de tweede en derde pijler. Nadat ze er zelf heel intensief aan hadden gewerkt, moesten ze bij gerucht vernemen dat enkele Nederlandse ambtenaren bezig waren hun uitgebalanceerde tekst overhoop te halen. Dat zette kwaad bloed – te meer daar natuurlijk niemand zat te wachten op een bijstelling in communautaire richting, laat staan op een geheel nieuw concept van die 'Haagse gelovigen'. Nieman ergerde zich eraan dat Van den Broek dit proces niet stopte en ook Lubbers er in meeging. De begin september beschikbaar gekomen tekst werd dan ook niet bepaald warm besproken door de diplomatieke vakantiegangers op de Antillen. De met nog meer 'Nederlandse hobby's' opgetuigde versie van enkele weken later werd door de verontwaardigde diplomaten rijp voor de slacht bevonden.

In- en Externe Communicatie

Uiteenlopende oordelen over rapportages

Commentaren in dag- en weekbladen hebben veelvuldig de gebrekkige communicatie en consultatie als hoofdoorzaak genoemd van de Nederlandse afgang op 'Zwarte Maandag'.[93] De kritiek kwam steeds op hetzelfde neer: Dankert, Van Beuge en De Visser hebben een veel te rooskleurig beeld geschapen van de steun onder de partners, waardoor Lubbers en Van den Broek alsmede de rest van het kabinet op het verkeerde been werden gezet. Zelfs de toenmalige secretaris-generaal Bot velt een hard oordeel over de 'Dankert-club' op zijn departement: "Bij de sondages hoorden ze alleen wat ze wilden horen.

Uit de hoofdsteden werden heel eenzijdig of gefilterd signalen opgevangen. Ik heb namelijk alle telegrammen van de posten gelezen en daarin werd wel degelijk gewaarschuwd."[94] Vooral de verkeerde beoordeling van de Duitse opstelling zou funest zijn geweest. Daarom rees ook de vraag wat de Nederlandse ambassadeur in Bonn eigenlijk had bericht.

De drie 'rapporteurs' wezen in gesprekken met de auteur deze beschuldigingen echter verontwaardigd van de hand.[95] Volgens Dankert heeft hij correct verslag gedaan van de informatie die hij van zijn 'counterparts' in de EG kreeg. Ook Van Beuge is heel stellig: "Er was geen enkele sprake van inkleuring of verdraaiing van de feiten." De Visser wijt de teloorgang van 'zijn' concept aan andere oorzaken dan de consultaties.

Om een betrouwbaar beeld te krijgen van de communicatie en de consultatie is de auteur nagegaan in hoeverre de (tegengestelde) beweringen door de relevante documenten worden gestaafd.

De periode tot 1991: realistische berichtgeving

Aan het begin van het Maastricht-proces wordt het denken op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, althans bij de 'Europeanen', beheerst door de vrees dat de Politieke Unie zich door toedoen van Frankrijk in de intergouvernementele en dus verkeerde richting zal ontwikkelen. Men is er allesbehalve gerust op dat Kohl de druk van Mitterrand kan weerstaan. Nederland heeft nog weinig bondgenoten in de onderhandelingen en de communautaire benadering lijkt zich in het defensief te bevinden. In oktober 1990 waarschuwt BZ de (Nederlandse) ministers die voor Europese Zaken bijeenkomen in een nota dat het niet goed gaat in Brussel. De besprekingen van de PV's ter voorbereiding van een nieuw verdrag beginnen een geheel andere lading te krijgen dan kort geleden door menigeen werd onderkend. Er zijn gegronde vermoedens gerezen dat Frankrijk inzet op een intergouvernementeel geschoeide Unie. Deze benadering wordt als een herleving van de 'Fouchetplannen' uit de jaren zestig beschouwd. De drie Franse voorstellen: meer financiële coherentie, versterking van de Europese Raad en een Parlementair Congres, worden een 'directe bedreiging' genoemd 'voor de Gemeenschap en haar verdere ontwikkeling'.[96]

In december 1990, aan het eind van het Italiaanse Voorzitterschap en bij de formele start van de IGC, schetst De Visser in een memo aan zijn politieke bazen hoe de Europese kaarten voor Nederland liggen. De vooruitzichten zijn niet bepaald gunstig: "De Nederlandse delegatie voert een uphill fight. Wij weten ons verzekerd van de globale sympathie van de Benelux-partners en van de Grieken. Veel, zo niet alles, zal de komende maanden van Bonn afhangen. [...] De Duitsers zijn zeer pro-EP, maar overigens sterk genegen zich door de Fransen te laten beïnvloeden. Het Voorzitterschap en het Raadssecretariaat laten hun oren hangen naar de institutionele opvattingen van de Fransen. De Franse opvattingen blijven sterk van de Nederlandse verschillen, ondanks het geruststellend en veelvuldig gebruik van begrippen als 'fédéral'

en 'unicité', volgens het model-Guigou. Net zo zullen andere partners stellig ook precies datgene krijgen voorgeschoteld wat ze graag willen horen."[97]

In het licht van de latere gebeurtenissen was dit een opvallend realistische evaluatie. Frappant is dat de latere voorzitter Luxemburg destijds nog tot het 'Nederlandse kamp' werd gerekend. Italië verloochende, als voorzitter, ook toen al zijn communautaire traditie, in de ogen van de rapporteur. Ook is de waarschuwing opmerkelijk dat we ons geen zand in de ogen moeten laten strooien door mevrouw Guigou, de Franse minister voor Europese Zaken.

In deze periode ligt ook het Frans-Duitse voorstel op tafel ter bespreking op de Europese Top van Rome (december 1990). Kern hiervan was dat de Europese Raad een veel sterkere positie zou krijgen. Dit idee strookte totaal niet met de traditionele Nederlandse opvattingen. Dat er in Den Haag geschokt gereageerd werd, hoeft dan ook geen verbazing te wekken (hoofdstuk II en III). Verrassend is wel hoe diep verontwaardigd de Nederlandse PV toen was over het initiatief van Parijs en Bonn. In zijn brief aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, alsmede aan de Raad voor Europese Zaken (REZ) schrijft Nieman: "Concept en structuur van EPU, zoals door Parijs voorgestaan, worden thans in alle duidelijkheid aan de Europese Raad voorgelegd. President Mitterrand is erin geslaagd Kohl over te halen tot de Franse denkbeelden en plannen ter zake. [...] Onnodig te stellen dat het Fr/Du concept institutioneel volledig haaks staat op onze opvatting inzake EPU, waarvan de evolutie zich in communautaire zin dient te voltrekken [...] moge ik suggereren het communautaire karakter en de ontwikkeling van de unie voorop te stellen. [...] Nederland zou op de komende Europese Raad niet moeten aarzelen expliciet en desnoods schriftelijk afstand te nemen van elke vorm van conclusies die aan het Fr/Du papier voorrang verleent. Als wij niet reeds nu overduidelijk maken dat wij politiek vastbesloten zijn, dan verzwakken wij bij voorbaat onze positie in de komende onderhandelingen."[98] Op dat moment identificeert Nieman zich blijkbaar verregaand met bepaalde Nederlandse opvattingen en adviseert hij de regering zelfs om zich krachtig te verzetten tegen het sterke Frans-Duitse front. Het betreft hier evenwel een versterking van de Europese Raad, die indirect een beperktere macht van de Raad en daarmee van de PV's zou inhouden. Lubbers en Van den Broek nemen zijn aanbeveling over en schrijven samen een brief op poten naar Mitterrand en Kohl (hoofdstuk II, III en VI).

Tegelijkertijd komt uit Bonn van onze ambassadeur Van der Tas de waarschuwing dat we niet (teveel) op Duitsland moeten rekenen, omdat Bonn naar de pijpen van Parijs danst. In zijn bericht aan BZ onderstreept hij "... dat onze Duitse vrienden onveranderd gebiologeerd blijven door opvattingen en eisen van de Franse partners. Met volledig voorbijgaan aan gevoeligheden van Britten, Italianen of Benelux-partners poogt men tot iedere prijs het beeld van de Frans-Duitse samenwerking overeind te houden".[99]

Het Luxemburgs Voorzitterschap: realisme en pogingen het beeld bij te kleuren

Al heel snel na de start van de uiterst gecompliceerde en veelomvattende onderhandelingen brengt EG-Voorzitter Luxemburg op 12 april 1991 een compleet conceptverdrag uit. Deze tekst was, zoals gezegd, opgesteld door het Raadssecretariaat en de PV's. Het voorstel valt bijzonder slecht bij de 'Europeanen' op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Vooral de pijlerstructuur wordt als een regelrechte aanslag op de communautaire benadering beschouwd. Onze PV Nieman tracht zijn departement (DGES) gerust te stellen door het probleem verregaand te relativeren. Volgens hem zal de structuurkwestie voornamelijk van abstracte aard blijken. Een unitair verdrag zal immers permanente uitzonderingen kennen, inclusief de Europese Raad. Een pijlerconstructie zal zo geformuleerd worden dat een communautaire ontwikkeling van het geheel mogelijk blijft. De Europese Raad zal hoe dan ook intergouvernementeel blijven. Nederland moet derhalve geen verankering van dit orgaan in de Gemeenschap zoeken, want dan wordt haar communautair karakter aangetast. De Commissie(voorzitter) zou door de Europese Raad worden ingekapseld.[100]

Op 17 mei wordt een Interinstitutionele Conferentie (EP, Raad, Commissie) gehouden over IGC/EPU: een goede gelegenheid om de Europese stand van zaken te inventariseren. Onze PV krijgt hier weinig handen op elkaar met zijn relativering van het belang van de verdragsstructuur. Integendeel, er ontstaat een hevige discussie tussen de lidstaten onderling over de pijleropzet van het verdrag. Uit het verslag van onze PV blijkt dat niet alleen Luxemburg zelf alsmede de Britten en Denen voorstanders zijn van de pijlerstructuur, maar ook Frankrijk en, merkwaardigerwijs, zelfs België. Het zo vurig beleden federalisme weerhoudt Frankrijk er niet van zich van de Nederlandse benadering af te keren. Volgens mevrouw Guigou waren de pijlers immers al te vinden in de Europese Akte. Communautarisering van het BVB en justitiële samenwerking worden door niemand bepleit en leiden bovendien tot immobilisme. De door het Voorzitterschap gekozen tussenweg tussen puur intergouvernementele samenwerking en communautarisering verdient daarom steun.[101]

Bij de 'Europeanen' op BZ sloegen de relativeringen van de PV niet aan: de structuur was en bleef van doorslaggevende betekenis voor de richting die Europa op zou gaan. Er werd dan ook nauwkeurig bijgehouden wie tot welk kamp bleek te horen. De rapportage uit Brussel van 17 mei leidde op DGES niet tot pessimisme over de ontwikkelingen. Er waren immers ook andere geluiden. Staatssecretaris Dankert was een week later zó verheugd over gunstige berichten uit Dublin, dat hij een juichend memo schreef aan Van den Broek: "Ik begreep donderdag van mijn collega dat Ierland geen moeilijkheden (meer) heeft met de unitaire structuur! BRD, Italië, Griekenland, België, Nederland, Ierland en de Commissie – het begint ergens op te lijken."[102]

Opvallend is ook dat België blijkbaar binnen een week van mening was veranderd of met verschillende stemmen sprak.

Drie dagen later beschouwde DGPZ Van Walsum het echter als zijn plicht het rijzend optimisme te temperen. Hij hield zijn minister en de staatssecretaris voor hoe onzeker de Duitse steun was (die als essentieel werd beschouwd). In zijn schriftelijke waarschuwing aan Van den Broek via Dankert staat te lezen: "Ik onderschrijf de mening van Ambassadeur Van der Tas dat Nederland er goed aan zou doen zich in deze kwestie niet te gretig te betonen. [...] Von Kyaw heeft gezegd dat het uitgangspunt dat Duitsland zich niet van Frankrijk mocht afwenden voor minister Genscher zwaarder zou wegen dan een mogelijke Duits-Nederlandse eenheid van inzicht op het punt van 'unicité' versus pijlerstructuur of van de verhouding tussen NAVO en de Europese veiligheidsidentiteit."[103]

Weer vier dagen later blijkt dat deze waarschuwing niet is doorgedrongen tot de chef DIE, De Visser, die dan de bijdrage van minister Van den Broek aan de komende informele Raad in Dresden voorbereidt. Hij geeft totaal geen blijk van onzekerheid over Duitse steun en wil de grootste lidstaat zelfs in de rol van aanvoerder van het 'unicité'-kamp manoeuvreren! Toonzetting en inhoud van zijn memorandum aan de minister getuigen van een onvervalst optimisme en een geheel eigen perceptie van de Europese werkelijkheid: "Uit de rapportage van de PV/EG blijkt dat de ontwikkelingen in de goede richting gaan. Fransen en Britten zijn uiteengespeeld. In feite is er sprake van drie hoofdgroepen: 5 aanhangers van unicité; 5 open minded mits acquis communautaire maar in stand blijft door evolutieve procedures; en het VK rabiaat tegen met – nog altijd – Deense steun. Het Duitse standpunt slaat in feite de brug tussen de eerste twee groepen: Duitsland is unitair en verdedigt de visie van de 'Klammern' [schakels, passerelles; auteur] waardoor de pijlers 'naar elkaar toegroeien'. Het is onder deze omstandigheden wenselijk dat Duitsland in de rol van chef de file wordt gedrukt. Uw interventie voor Dresden wordt ontworpen met die gedachte in het achterhoofd."[104]

Dresden

De Luxemburgse minister Poos presenteerde tijdens informeel overleg op 2/3 juni in Dresden zijn concept en vroeg de andere ministers om een reactie. Ook werd het commentaar van de Commissie besproken (hoofdstuk II en III). Het Voorzittersvoorstel viel niet in goede aarde bij de communautair gezinde lidstaten. De Nederlandse regering putte evenals Delors goede moed uit het verloop van de vergadering. Het BZ-verslag van de bijeenkomst bevestigt inderdaad dat een zeker optimisme gerechtvaardigd leek: "De discussie concentreerde zich op het vraagstuk of de EPU-onderhandelingen moeten worden voortgezet op basis van het huidige Luxemburgse ontwerpverdrag (uitgaand van een pijlerstructuur) of dat moet worden gestreefd naar een unitair model, geënt op het bestaande verdragsconcept van de EEG. Er bleek sprake van overwegende steun voor laatst genoemde benadering. Het VK en Denemarken gaven de voorkeur aan een pijlermodel; Frankrijk eveneens, doch

voorzien van een 'vocation fédérale', evolutieve clausules en passarellen (dwarsverbanden). De brief van Delors van 21 mei werd op hoofdpunten door een meerderheid verwelkomd, al werden van diverse zijden vraagtekens gezet bij Delors' uitwerking van de unicité-benadering in concrete tekstvoorstellen... Voorzitter Poos zegde toe een in bovengenoemde richting geamendeerd verdragsontwerp uit te werken en zal dit rond 18 juni a.s. presenteren."

Van de individuele bijdragen zijn vooral die van Delors, Genscher en Van den Broek relevant voor de latere gebeurtenissen. Delors krijgt als eerste (langdurig) het woord en zegt onder meer: "Het huidige ontwerpverdrag doorkruist het federatief perspectief. De Unie moet in unitaire zin kunnen handelen. Dit vergt coherentie, hetgeen zich vertaalt in een behoefte aan hechte samenhang tussen extern economische politiek en buitenlands en veiligheidsbeleid." Genscher wenste een ambitieuzer aanpak: "Ons doel is een federatief Europa. In deze richting is op economisch gebied al veel bereikt. Nu past extra inspanning op andere terreinen. De rol van de Commissie mag niet worden 'disbalanced'. Dit vergt herziening van het Luxemburgs ontwerpverdrag in de zin van 'Delors voorstellen ter uitwerking van een zo unitair mogelijk raamwerk'. Van den Broek wees op het grote belang van een verdragsmodel dat perspectief behoudt op een uiteindelijke federatieve gemeenschap. Hij vervolgt: "Dit vergt een coherente unitaire structuur. Op die terreinen waar een communautaire aanpak nog niet mogelijk is moeten evolutieve clausules worden ingelast."[105] Maar liefst acht van de twaalf lidstaten plus de Commissie waren voor de unicité. Op de memorabele zondagavond 29 september zou 'Dresden' een belangrijk motief worden om te besluiten het Nederlands concept, ondanks de risico's, niet in te trekken. Dat van deze meerderheid op de beruchte maandag niets meer over was kwam volgens Dankert "doordat de partners sinds Dresden blijkbaar minder communautair geworden waren".[106]

Erg plausibel klinkt de uitleg van de staatssecretaris echter niet. Er zijn dan ook andere lezingen van de gebeurtenissen. Istha, de woordvoerder van minister Van den Broek, had zijn baas vergezeld naar de bijeenkomst. Volgens hem is er iets helemaal mis gegaan met de rapportage: "Het verslag van Dresden is vervalst. Omdat Van Bonzel niet aanwezig was in de zaal, heb ik het verslag geschreven en doorgegeven aan De Visser, die het vervolgens heeft herschreven. Alles wat 'grijs' was werd 'wit' gemaakt, anders gezegd, de situatie werd veel te rooskleurig voorgesteld."[107]

Van Bonzel, terugkijkend, komt met weer een andere plausibele verklaring. Volgens hem hadden de lidstaten tot 'Dresden' zich nog niet of nauwelijks het hoofd gebroken over de structuur van het verdrag. De PsV's hadden op een pragmatische manier allerlei inhoudelijke bepalingen als blokjes op elkaar gestapeld en daardoor ontstond gaandeweg een soort pijlerstructuur. Dat was echter niet vooropgezet en evenmin was er tussen de lidstaten ten principale over onderhandeld. Het was niet moeilijk in Dresden zes lidstaten en twee twijfelaars op een gemeenschappelijk standpunt te krijgen voor een vage unitaire benadering. Er zijn aan het begrip unitair diverse betekenissen

toegekend, omdat er nog geen consensus bestond over de inhoud. Het begrip unitair waar wel overeenstemming over bestond, was geen uitgewerkte juridische unitaire structuur van het verdrag. Acht van de twaalf landen waren alleen maar voor het bijeenbrengen van de inhoudelijke blokken in een meer coherent geheel.[108] Borchhart onderschrijft deze lezing: "In Dresden was er niemand van de PV bij. [...] In Brussel was de interpretatie van het besprokene: éénheid van beleid ja, maar niet in juridisch-verdragsrechtelijke zin. Overkapping en unicité zijn door elkaar gaan lopen."[109]

Ook de voorzitter van de bijeenkomst in Dresden, Poos, erkent dat de structuur toen nog met veel mist omgeven was: "La conception des piliers ou de l'unicité n'était pas claire à l'époque."[110]

Onzekerheid over Frankrijk en Duitsland

Ook de interventie van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Dumas werd later door Dankert c.s. aangehaald als hoopvol teken dat we Parijs wellicht toch op bepaalde onderdelen zouden kunnen meekrijgen. De staatssecretaris was in zijn voorzichtig optimisme gesterkt door een bezoek dat hij een maand daarvoor aan de socialistische premier Rocard had kunnen brengen. Het was op zichzelf al uitzonderlijk dat een staatssecretaris door een eerste minister werd ontvangen: de voormalige voorzitter van het Europees Parlement had blijkbaar goede toegang in Parijs. Ambassadeur Wynaendts was erbij en deed verslag: "Premier Rocard begon met te stellen dat Frankrijk en Nederland van de twaalf het meest federalistisch zijn. Parijs vond ten aanzien van communautaire aangelegenheden versterking van de democratische controle onontbeerlijk. Deze kon echter niet beperkt worden tot wetgeving. Ook de Commissie, die hij nogal technocratisch vond optreden, zou hieraan onderworpen moeten worden." Mocht Dankert nog illusies hebben gekoesterd over de Franse bereidheid het buitenlands beleid te communautariseren, dan werd hij door Rocard uit de droom geholpen: "Voor het BVB-beleid zou men evenwel nog lange tijd aangewezen blijven op intergouvernementele samenwerking. De Europese Raad was hier onmisbaar." De boodschap was onmiskenbaar dat Frankrijk mee wilde gaan met de Duitse wens het Europees Parlement meer bevoegdheden te geven, maar voet bij stuk hield ten aanzien van het buitenlands en veiligheidsbeleid.[111]

Op 18 juni presenteerde Luxemburg een aangepast concept, waarin evenwel de pijlerstructuur gehandhaafd bleef, zij het met een lichte overkapping (hoofdstuk II en III). Minister van den Broek reageerde in eerste instantie opvallend positief en vond het een stap in de goede richting op weg naar één rechtsgemeenschap, met uitzonderingen op deelterreinen (hoofdstuk III, noot 45). De 'Europeanen' op zijn Ministerie waren er echter allesbehalve gelukkig mee. DGES maakte een kritische analyse. In de REZ werd besloten contact op te nemen met de 'gelijkgezinde' landen Duitsland en België. Dankert belde met Von Kyaw.[112] Deze gaf te kennen niet zeker te zijn van de opstelling van minister Genscher, maar hem in elk geval te adviseren een reactie van ontevredenheid te geven. Het ontwerpverdrag bevatte immers onvoldoende 'pas-

sarellen' en evolutieve clausules in de tweede en derde pijler. Dit was ook voor Dankert en zijn mensen essentieel. Wederom bleek dat de Duitse topambtenaar geen uitsluitsel kon geven over de houding van zijn minister. Er bestond blijkbaar geen intensieve communicatie op het *Auswärtige Amt* over dit onderwerp. Wel was de Nederlandse regering, en in het bijzonder Dankert, opnieuw gewaarschuwd niet steevast op Genscher te rekenen. De Visser sprak met zijn Belgische evenknie Reijn, die hoogst ongelukkig bleek met de tekst en minister Eyskens zou adviseren zich niet te laten verleiden tot politieke overeenstemming over (delen van) het ontwerpverdrag.[113]

Het Nederlands Voorzitterschap: ernstige mispercepties

De maand juli en een groot deel van augustus werden besteed aan het schrijven van de nieuwe Nederlandse tekst. De PV's hielden de eerste weken algemeen oriënterende en inventariserende besprekingen over het GBVB, justitiële samenwerking en cohesie. De eigenlijke onderhandelingen stonden stil. Dat gold ook voor het consultatieproces, zij het met enkele uitzonderingen. Zo werd op het Ministerie van BZ op 12 juli een Spaanse delegatie ontvangen, die kwam spreken over de cohesie. Ook sprak De Visser vijf dagen later in Rome met zijn Italiaanse collega's. Die waren benieuwd wat Nederland met de Luxemburgse tekst ging doen. Italië werd toen nog onvoorwaardelijk tot het Nederlandse kamp gerekend. Volgens De Visser "lagen ze als het ware op de deurmat om te smeken: maak er alsjeblieft een unitaire structuur van."[114]

Op de Algemene Raad van 28 juli kondigde Van den Broek aan dat er nadere voorstellen zouden komen (hoofdstuk III). In de herinnering van De Visser sprak niemand zich daartegen uit: "Het was voor iedereen glashelder waar Nederland mee bezig was, namelijk het veranderen van de tekst in een unitaire structuur."[115] Niettemin zou later blijken dat de partners hier wel degelijk verbaasd over waren. Mogelijkerwijs is iets mis gegaan met de interne communicatie op BZ. Navraag leerde dat De Visser zelf helemaal niet aanwezig is geweest op de Raadszitting en dus zijn indruk niet uit de eerste hand kon hebben.

Op 29 augustus zouden Van den Broek en Dankert het conceptverdrag gaan bespreken met Lubbers en Kok. Ter voorbereiding van dit overleg stuurt De Visser eerst, op 27 augustus, een 'zendbrief' aan een raadadviseur van de premier. Hierin bepleit hij integrale indiening van het ontwerp, welbewust van het risico dat het de partners zal choqueren: "Het indienen in gedeelten al naar gelang de discussie in de groep van PV's vordert, voorkomt een schokeffect bij onze partners. Anderzijds is de tijd tussen nu en het conclaaf in november zodanig kort dat een in de tijd gefaseerd uitserveren van de tekst nauwelijks mogelijk is. Daarbij komt dat er een onlosmakelijke samenhang is tussen de structuur en m.n. het BVB en justitie."[116] Een dag later ontvangen zijn eigen bewindslieden eveneens een memo van De Visser. Deze schetst hierin, op basis van zijn consultaties, gunstige perspectieven voor het Nederlandse voorstel. Ook is volgens hem de aangebrachte nieuwe verdrags-

structuur in overeenstemming met besluiten en behoeften van Europese partners.

Wat kregen de minister en staatssecretaris letterlijk mee om de premier en vice-premier te overtuigen? Toonzetting en argumentatie spreken boekdelen. Laten we meelezen: "Tijdens de ER van Lux. is doelbewust besloten de EPU-onderhandelingen een breder draagvlak te geven. Slechts op die voorwaarde werd de Lux tekst aanvaard als de basis voor verdere onderhandelingen. Van verschillende zijden werd daarbij de wenselijkheid uitgesproken voor een meer unitaire aanpak. Bilaterale contacten bevestigen dit. In Brussel, Bonn, Rome, Madrid en Athene beluisteren we de opvatting dat verdere communautarisering van de Lux. tekst gewenst is. Het is de taak van het VZ-schap tekstalternatieven aan te dragen die een unitaire zienswijze meer inhoud geven. Voornoemde hoofdsteden gaan ervan uit dat deze desiderata bij het NL-voorzitterschap in goede handen zijn. Met name Bonn gaf ons te kennen in deze op NL-initiatieven te rekenen. Daartoe zijn de onderhavige ontwerpbepalingen uitgewerkt. [...] Frankrijks verzet zal mogelijk minder heftig zijn dan men zou verwachten. Bedenk ook dat Dumas in Dresden pleitte voor een federaal perspectief, en voor evolutieve clausulen, fasegewijze ontwikkeling en 'passerelles' tussen EG en GBVB. Het zijn even zovele aanknopingspunten voor verdere tekstuele onderhandelingen. Uw akkoord en dat van de MP wordt gevraagd om tot indiening namens het voorzitterschap over te gaan."[117]

Sondages bij partners

Direct na de ministeriële bespreking van de tekst op 29 augustus gaan de consultaties van start. Op instructie van minister Van den Broek worden ze gehouden op het niveau van de staatssecretaris. Dankert legt niettemin de tekst allereerst persoonlijk voor aan de voorzitter van de Commissie, Delors, wanneer deze toevallig in ons land is voor een EMU-vergadering. Deze reageert volgens de bewindsman, zoals reeds vermeld (blz. 174), laaiend enthousiast.[118] Toch moet Delors ook problemen hebben gehad met de veiligheidsparagraaf, aangezien deze niet overeenkwam met het standpunt van de Commissie.

De berichten uit Bonn van ambassadeur Van der Tas waren echter niet erg bemoedigend, eerder alarmerend. Bij DGES werd hier aanvankelijk niet al te zwaar aan getild.[119] Toch gingen Dankert en De Visser op 2 september niet helemaal gerust naar Bonn, waar zij met twee staatssecretarissen en Von Kyaw spraken. Volgens Dankert maakten de Duitsers inderdaad veel bezwaar. Zo ging de veiligheidsparagraaf in hun ogen niet ver genoeg. De bewindsman gaf, naar eigen zeggen, aan dat daarover gesproken kon worden, maar benadrukte dat dit niet zijn terrein was, maar dat van minister Van den Broek.

Ook vonden de gespreksgenoten de geformuleerde rechten van het EP te mager. Niettemin werd aan Dankert van Duitse zijde steun toegezegd.[120] In het gespreksverslag van De Visser is de volgorde van de bevindingen precies omgekeerd. Hij stelt dat de Duitsers positief staan tegenover het voorstel, met uitzondering van de codecisie van het EP en het BVB. Wel werd geïnformeerd

hoe Nederland deze veiligheidstekst dacht te verkopen aan Parijs? De Visser zag in deze vraag "het bewijs dat de Duitsers hier achter de Fransen aanliepen".[121]

De chef DIE voerde ruim een week later overleg met zijn Luxemburgse collega Mertz. Deze nam een zeer opmerkelijke positie in, zeker in het licht van de latere opstelling van 'zijn' minister Poos. Afgaande op de rapportage van De Visser was er geen sprake van 'author's pride'. Integendeel, nu Nederland het voorstel van onze voorganger wil herzien, zou Luxemburg ons, volgens de topambtenaar, op geen enkele manier in de wielen rijden. Mertz sloot overigens niet uit dat andere lidstaten wel eens meer problemen zouden kunnen maken. Luxemburg had in elk geval 'aucune objection de principe' tegen het Nederlands concept.[122]

Op 12 september treft Dankert in Parijs zijn Franse ambtgenote Guigou, die vergezeld wordt door de PsV De Boissieu. Voor zijn gesprekspartners stond de substantie en niet de structuur centraal. De grootste obstakels voor overeenstemming binnen de EG waren het GBVB, de structuur en het Verenigd Koninkrijk. Maatgevend voor Frankrijk was wat met Bonn samen bereikt kon worden bij het GBVB en over democratie. De staatssecretaris trekt uit het overleg de belangrijke conclusie dat de Fransen bereid waren het Nederlands voorstel te steunen als ook de Duitsers akkoord zouden gaan.[123]

Ook andere regeringen worden in deze periode geconsulteerd, zij het op verschillende niveaus. Dankert belt met de Britse staatssecretaris Garel Jones en hij spreekt met zijn Griekse ambtgenoot Papastamkos. De Visser bezoekt zijn collega's in Rome en Kopenhagen, belt met zijn Belgische evenknie in Brussel en spreekt op het departement met de Ierse ambassadeur. Van Beuge gaat naar Madrid en bezoekt het ministerie van BZ in Lissabon, omdat hij er toch op vakantie was.

Op 18 september komen Major, Hurd en Garel Jones naar Den Haag. De Britse premier ventileert zijn grote bezwaren, maar neemt het woord onaanvaardbaar niet in de mond. Op BZ wordt dit als belangrijk beschouwd in verband met de haalbaarheid van het Nederlands voorstel. De Britten hebben hier blijkbaar lucht van gekregen, want een paar dagen later komt de Britse ambassadeur op het departement vertellen dat het standpunt van zijn regering niet verkeerd begrepen dient te worden: de plannen van het Voorzitterschap zijn voor Londen wel degelijk onaanvaardbaar.[124]

Op DGES leefde het idee dat van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken concessies gevraagd zouden moeten worden ten aanzien van de verdragsstructuur. Ter voorbereiding van de REZ (12 september) schrijft De Visser aan zijn minister en staatssecretaris dat "de Britten en de Denen niet ontkomen aan substantiële vooruitgang op dit gebied". Volgens het memo is het bekend dat Bonn zeer positief staat tegenover de unitaire structuur en intussen lobbiet bij Parijs, terwijl voor Frankrijk hoogst waarschijnlijk de structuur niet van fundamentele betekenis is.[125] Deze benadering stuit op verzet van DGPZ Van Walsum. Die waarschuwt "niet te lichtvaardig te denken in termen

van Engeland en Denemarken kleur te laten bekennen". Wij moeten volgens hem beseffen dat in het Verenigd Koninkrijk bij EPU/EMU de hoogste landspolitiek op het spel staat. Major kan zich tegenover zijn partij niet veroorloven met de Nederlandse EPU-opzet akkoord te gaan. Vervolgens wijst Van Walsum op de belangrijke strategische zwakte, die hieruit voor het Voorzitterschapvoortvloeit: "het 'kleur bekennen' van het VK en Denemarken moet worden bewerkstelligd met steun van de andere belangrijke partners, Frankrijk en Duitsland. Deze landen geven echter de voorkeur aan het BVB uit het Luxemburgse voorstel. Het magere BVB dat wij voorstellen moet het dus hebben van de steun van het VK en Denemarken, die onze benadering in totaliteit afwijzen. Dat maakt de positie van het Nederlands BVB er niet sterker op."[126]

In de eerste weken van september stuurt Nieman de ene waarschuwing na de andere dat het Nederlandse voorstel het niet gaat halen. Zo schrijft hij op 11 september over de 'eerste reacties van de lidstaten': "Gezien de stand van zaken, moge ik opmerken dat het Nederlands Voorzitterschaps papier beslist consensus in Maastricht in gevaar brengt. Moge suggereren de onderhandelingen voort te zetten op basis van het voorlopig Luxemburgs document en het Nederlands stuk terug trekken."[127] Vier dagen later doet Nieman er nog een schepje bovenop: "Italiaanse collega bracht mij de volgende formele boodschap over van minister De Michaelis: Italië is tegen behandeling van het ontwerp van het Nederlands voorzitterschap, mede vanwege de factor tijd. Luxemburgs document heeft de meeste kansen op een positief bevredigend resultaat. [...] Van mijn Franse collega De Boissieu vernam ik dat het Nederlands Voorzitters papier door Parijs wordt gezien als een 'erreur de négotiation'. [...] Gezien de aanvullende informatie, mij zeer recent verstrekt, moge ik nogmaals raden de onderhandelingen in het kader van de PsV met spoed voort te zetten op basis van het Luxemburgs papier. Nederlandse wensen en aspiraties zouden alsnog door de Nederlandse delegatie ingebracht kunnen worden om ons als Nederland te profileren."[128]

Ten behoeve van de kabinetszitting waarin besloten zou worden over de indiening van het conceptverdrag maakt De Visser een samenvatting voor de minister van Buitenlandse Zaken van alle consultatierapportages. De tekst van dit memorandum luidt als volgt:

1 Contact met Delors. Er bestaan geen fundamentele meningsverschillen met de Commissie.
2 Contact met Lautenschlager/Seiler-Albring (staatssecretarissen BZ). Op veel punten commentaar, maar ter zake de structuur huldigt Duitsland dezelfde opvattingen als Nederland.
3 Gesprek met Ierse ambassadeur O'Leary. Nog geen officiële reactie. Zonder te spreken in termen van principiële bezwaren tegen de unitaire structuur was Dublin toch veeleer sympathisant van de pijlerstructuur.

4 Telefonisch contact met Belgische chef DIE, Van Helmond. Belgen verlenen volmondig steun aan de Nederlandse voorstellen inzake structuur, rol EP, en introductie van QMV [Beslissingen bij gekwalificeerde meerderheid; auteur]. Wel een paar wensen en kritische opmerkingen. Eyskens meldde aan Dankert dat de Belgen onze tekst een uitstekend stuk vinden.
5 Gesprek SG Elorza te Madrid. Spanje was en is ontevreden met de inhoud van het Luxemburgse document. In zoverre als het Nederlands voorzitterschap de kans biedt op een nieuwe start, is Spanje van harte bereid mee te werken.
6 Consultatie plv. DGES Ribeira in Lissabon. Eerste reactie Lissabon ietwat terughoudend. M.n. vreesde Ribeira veel verzet tegen BVB in een unitaire structuur. Voor het overige leek de reactie niet onwelwillend.
7 Telefoongesprekken Dankert met Garel Jones. In een tweede telefoongesprek gaat G.J. nog een stap verder en verwerpt categorisch de unitaire structuur als basis voor een compromis.
8 Gesprek met Ortman/DIE Denemarken. Deense bezwaren zijn principieel van aard v.w.b. de structuur. Uiteenzetting standpunten op verschillende terreinen.
9 Gesprek met Staatssecretaris Papastamkos van Griekenland. Algemene indruk: voor de Grieken is het probleem vooral dat we lang niet ver genoeg gaan. Zij willen een politieke unie en wel nú.
10 Gesprek met Mertz van Luxemburg. Luxemburgers geven ostentatief geen blijk van 'author's pride'.
11 Gesprek met Gangelosi/Nigido in Rome. Italianen zijn het eens met de Nederlandse structuurvoorstellen.
12 Gesprek Dankert met de Franse minister Guigou (Europese zaken) en de PsV De Boissieu. Frankrijk sympathiek t.a.v. voorstellen. Problemen voor onderhandelingen liggen bij verdeeldheid over BVB, structuur en opstelling VK. Maatgevend voor Parijs is wat met Bonn kan worden bereikt op het terrein van BVB en democratie. Hoe het probleem met het VK kan worden opgelost weet Frankrijk niet.[129]

Betrouwbaarheid van de rapportages

Was dit een correcte en adequate weergave van de posities van de partners? Merkwaardigerwijs stond de belangrijkste conclusie die volgens Van Beuge op DGES is getrokken (meerderheid tegen), er niet in, noch valt deze er indirect uit op te maken. We hadden minder bondgenoten dan De Visser in zijn memo suggereert. In de samenvatting is er nogal wat weggelaten, waardoor een vertekend beeld ontstaat. Een klassiek voorbeeld van filtering van informatie. Dit is wat Van Beuge er in een gesprek met auteur over heeft gezegd: "Het resultaat van die sondages was, wat er ook voor een meerderheid had bestaan vóór of tijdens Luxemburg, dat deze nu niet meer bestond. Er waren geen zes lidstaten op de Nederlandse lijn te krijgen en wel om diverse redenen. De Italianen waren het conceptueel met ons eens, maar vonden het gevaarlijk het roer in zo'n laat stadium om te gooien. De Fransen vonden ons BVB-voorstel

te mager. De Duitsers (Seiler-Albring, Lautenslager en Von Kyaw) hebben niet precies kunnen voorzien wat Kohl met het GBVB-voorstel zou gaan doen. Duitsland heeft ons op hoog ambtelijk en politiek niveau steun toegezegd, maar niet bij monde van Genscher". In een tweede gesprek herinnerde Van Beuge zich het kabinet te hebben gewaarschuwd dat de kansen op succes op zijn best fiftyfifty waren.[130]

In het overzicht wordt niet vermeld dat het bezoek aan Bonn in het teken stond van alarmerende berichten van ambassadeur Van der Tas dat de Duitse steun bepaald niet op alle punten verzekerd was. Ook valt op dat de boodschap uit Bonn niet als een waarschuwing werd opgevat. Een derde omissie betrof een politiek heikel punt. Volgens ambassadeur Van der Tas wilde de Duitse regering (en vooral Kohl) justitie en binnenlandse zaken communautariseren. De diplomaat heeft Den Haag geadviseerd aan de Duitse wensen tegemoet te komen in het conceptverdrag. Wat het meest opvalt, is het volledig ontbreken van de recente alarmerende rapportages van Nieman. Hieruit bleek onder meer een geheel andere opstelling van Italië en Frankrijk dan De Visser suggereert. De geraadpleegde ambtenaar in Luxemburg had geen 'authors' pride', maar hij had dan ook niets met het schrijven uitstaande gehad! De PsV van Luxemburg in Brussel daarentegen betoogde dat alle belangrijke wijzigingen op het concept van zijn land onderwerp van uitvoerige discussie waren geweest. Het Nederlands voorstel zou tot gebrek aan consensus leiden en daarmee 'Maastricht' in gevaar brengen.[131]

De vraag is ook of het Belgisch standpunt eigenlijk wel juist is weergegeven. Minister Eyskens van BZ doet zeventien jaar na dato namelijk een nogal opzienbarende onthulling: "Ik was helemaal niet tegen de 'Luxemburgse' zuilenstructuur, ik vond dat realistisch. Het was juist een goede constructie. Zo was het, en is het nog steeds, ondenkbaar om het buitenlands en veiligheidsbeleid te communautariseren. Ik vond het Nederlandse standpunt onvoorzichtig en prematuur. Het Nederlandse document was heldhaftig, mooi, l'art pour l'art, maar niet erg effectief. Het had duidelijk geen schijn van kans. Ik was overigens wel de enige die Van den Broek uitdrukkelijk heeft gesteund. Uit solidariteit met Nederland, alsmede uit persoonlijke sympathie voor Van den Broek. Maar het was gewoon een beetje retoriek, een academische, bijna professorale tussenkomst. Ik kon dat doen omdat België toch niet tot de belangrijkste onderhandelaars behoorde...". Eyskens ontkent echter dat zijn opvattingen destijds zijn verdraaid door BZ in Den Haag: "De verslaggeving was correct." De conclusie kan niet anders zijn dan dat Eyskens zijn persoonlijke mening over de (politiek uiterst belangrijke) structuur van het verdrag destijds voor zich heeft gehouden. Wel had hij op 'Zwarte Maandag', niet alleen steun gegeven aan het Nederlands voorstel, maar ook verwezen naar de Luxemburgse tekst "als basis voor de grote lijnen van het verdrag" (hoofdstuk III). Ook heeft Eyskens blijkbaar noch Van den Broek noch Dankert gewaarschuwd dat hun voorstel 'geen schijn van kans had'. Dat had hij beter wel kunnen doen.[132]

Ook de houding van Griekenland wordt te rooskleurig voorgesteld, zoals blijkt uit de rapportages van de Nederlandse ambassadeur in Athene. Zo schrijft de ambassadeur: "In tegenstelling tot het Luxemburgs Voorzitterschap dat algemeen geprezen werd als pro-Grieks staat Nederland nog steeds onverkort bekend als pro-Turks en 'derhalve' anti-Grieks."[133] Van Beuge heeft, naar eigen zeggen, de oorspronkelijke tekst van de compilatie in neerwaartse zin bijgesteld, omdat deze te positief was geformuleerd ("Just had de neiging iets te optimistisch te zijn."). Het uiteindelijk resultaat was echter nog steeds geen getrouwe weergave van de situatie. Het besluit van de ministerraad van 20 september om het voorstel in te dienen, was mede gebaseerd op Dankerts mondelinge verslag van de consultaties.[134]

Ook al zouden de rapportages onberispelijk zijn geweest, dan nog waren ze al deels achterhaald op het moment van de ministeriële besluitvorming. Tussen het tijdstip van consulteren en de kabinetszitting was er immers flink gesleuteld aan de tekst. De wijzigingen weerspiegelden niet alleen de wensen van de partners, maar vooral ook van de Nederlandse ministeries (hoofdstuk V). Tot vlak voor de bijeenkomst van de ministerraad had Dankert bilaterale gesprekken gevoerd met bewindslieden over hun bezwaren en behoeften. In de aanbiedingsbrieven aan de andere regeringen van minister van Buitenlandse Zaken a.i. en premier Lubbers bij het conceptverdrag werd met geen woord gerept over de hierin opgenomen specifiek Haagse wensen. Op 24 september heeft Dankert namens het Voorzitterschap de aangepaste tekst op een persconferentie gepresenteerd. Zes dagen later zou de zitting van de Algemene Raad zijn. Er was derhalve geen tijd meer voor een nieuwe consultatieronde, die wellicht nog tot Haagse inkeer had kunnen leiden.

Wel is in de tussenliggende periode de weerstand onder de partners tegen het Nederlandse voorstel gemobiliseerd en aangescherpt. Dit proces voltrok zich, zoals we zagen, vooral op instigatie van de PsV's in Brussel. In zijn codetelegram over de vergadering van de PsV's van 26 september zwijgt Nieman begrijpelijkerwijs over de obstructie die hem verweten wordt. Wel geeft hij omstandig de kritiek op het Nederlandse voorstel weer. Niet alleen de inhoudelijke bezwaren, maar ook de tirades tegen het Voorzitterschap vanwege de gevolgde procedure worden in de rapportage breed uitgemeten. De verslaglegging van de Nederlandse PV verschilt opmerkelijk met die van zijn Britse collega Kerr, die zich voornamelijk richt op de zakelijke meningsverschillen.[135]

In hoofdstuk III werd reeds vermeld hoe Nieman in het zondagavondoverleg (29 september op BZ) zijn standpunt herhaalde dat het Nederlands voorstel geen schijn van kans maakte. Hij werd echter niet meer geloofd. Lubbers, Van den Broek en Dankert hadden al zo vaak van hem gehoord dat iets niet ging of niet kon, dat zij er onvoldoende waarde meer aan hechtten. Het was als het ware een herhaling van de Majoor Sas-waarschuwingen, die niet meer serieus werden genomen, juist toen dat wel geboden was (hoofdstuk I). Er bestond natuurlijk ook een duidelijke onwil om *alleen op Nieman* af te gaan:

ook al was zijn informatie correct, zij betrof slechts de ambtelijke PV-kring; op politiek niveau zou dat best wel eens anders kunnen liggen. De besluitvormers hoopten 'voldoende hoofdsteden' achter zich te hebben of te krijgen. Deze houding kwam mede voort uit de wetenschap dat Nieman en veel van zijn collega's het niet eens waren met de indiening van een verregaand nieuw voorstel, waartegen hij ook nog eens grote inhoudelijk bezwaren had.

Bovendien was de persoonlijke communicatie tussen de belangrijkste mensen die het Voorzitterschap vorm moesten geven, uitgesproken belabberd. Volgens secretaris-generaal Bot was er geen of nauwelijks contact tussen Van den Broek en Nieman. Hijzelf telefoneerde wel regelmatig met de PV en "de signalen van Nieman gaf ik weer door aan de minister, die het erg druk had met andere zaken".[136] Dankert en Nieman hadden al langere tijd nauwelijks persoonlijk contact, niet vanwege hun agenda, maar omdat ze elkaar niet mochten. Nieman beschuldigde Dankert ervan dat hij hem buiten de stiekeme schrijfexercitie had gehouden en niet mee had gevraagd op de sonderingsbezoeken aan de hoofdsteden. Zelfs toen Delors een keer op BZ was en door Dankert en De Visser voor een lunch werd uitgenodigd, mocht de PV tot zijn grote woede niet mee, hoewel hij nota bene aan de besprekingen had deelgenomen. De intensieve samenwerking met de Commissie ging de hoogste Nederlandse vertegenwoordiger in Brussel niets aan! Omgekeerd had Dankert in zijn gesprek met de auteur geen goed woord voor Nieman over. Hij verweet hem niet loyaal te zijn aan zijn eigen regering en het voorstel van Nederland niet te willen verdedigen. Verder vertelde Dankert dat Nieman niet of nauwelijks inging op uitnodigingen om deel te nemen aan de vergaderingen ter voorbereiding van het Nederlandse voorstel: "Nieman had er meer betrokken bij kunnen zijn, maar wilde kennelijk niet."[137]

Ook De Visser en Nieman waren gebrouilleerd en spraken vrijwel nooit met elkaar. De *auctor intellectualis* van het nieuwe conceptverdrag vertoonde zich nog minder in Brussel dan Nieman in Den Haag. In de praktijk werden de relaties alleen onderhouden via Borchhart, de juridisch adviseur en vertrouweling van de PV. Nieman bleef wel uitvoerige rapportages sturen naar BZ over de onderhandelingen en informele contacten, met vaak kopieën naar andere departementen.

Het verwijt dat Dankert, Van Beuge en De Visser de resultaten van hun consultaties onjuist of tendentieus hadden weergegeven, kwam van veel kanten: 'Ze hoorden alleen maar wat ze wilden horen.' Van Beuge wijst er echter op dat de verslagen van de bezoeken van Dankert en hemzelf door de Nederlandse ambassadeurs ter plaatse waren opgesteld. Dit is juist, behalve ten aanzien van het alles beslissende bezoek aan Bonn. Volgens ambassadeur Van der Tas werd hem na afloop van de sonderingen door De Visser gevraagd een verslag te schrijven in de vorm van een memo, maar heeft hij dit om procedurele redenen geweigerd. Vervolgens heeft De Visser het toen zelf gedaan. Onze man in Bonn: "Dat was een correct verslag. Toch wil ik niet uitsluiten dat ik

de twee waarschuwingen [GBVB, Codecisie; auteur] zelf iets explicieter had geformuleerd en er een andere toonzetting aan had gegeven."[138]

Ook in het kabinet riep de houding van de BZ-bewindslieden volgens premier Lubbers enig wantrouwen op. Het optimisme van Buitenlandse Zaken deed soms de wenkbrauwen fronsen. Tot hevig verzet kwam het echter niet. De minister-president: "In de REZ vonden de collega's, inclusief ikzelf, de houding van Dankert en ook wel Van den Broek een beetje arrogant. Zij hadden weinig neiging om iets te veranderen. De rapportages van 'de Niemans' waren interessant, maar deze mochten natuurlijk niet bepalend zijn. Als we het politiek wilden, moesten we doorzetten. En ja, ze hadden natuurlijk de facto ook de steun van het parlement."[139] Van den Broek zegt eigenlijk niet goed te kunnen verklaren waarom de waarschuwingen van de PV niet serieus zijn genomen. "Maar", voegt hij eraan toe, "een overweging was wel dat Nieman het Nederlandse voorstel nooit oprecht heeft willen verdedigen."[140]

Oorzaken van de mispercepties

In de visie van Dankert was de miscalculatie van het Nederlands Voorzitterschap voornamelijk te wijten aan het internationale gebruik om uitsluitend op het eigen niveau te communiceren. Een staatssecretaris spreekt alleen met zijn ambtgenoot; een DG in principe alleen met een andere DG of met een ambassadeur. Dankert legt de schuld van de onjuiste interpretatie van de consultaties bij anderen: "Ik wist heel goed wat de risico's en kansen waren op mijn niveau, maar niet op dat van de ministers. In Nederland is met dit gegeven een totaal verkeerde inschatting gemaakt van de haalbaarheid van ons voorstel."[141] Met andere woorden, Van den Broek had beter moeten weten.

Het belang van het niveau van consultatie verdient nuancering: het verschilt per lidstaat. In Luxemburg kreeg De Visser uit ambtelijke bron een totaal andere opvatting te horen dan later door de minister aldaar werd uitgedragen. De diverse Britse gesprekspartners droegen echter allen dezelfde boodschap uit, hooguit verschilde de toonhoogte waarop de Nederlandse plannen werden afgewezen. Ook Van Beuge wijst op dit soort problemen bij het consulteren van partners: "In Duitsland kan het een groot verschil maken of je spreekt met het *Auswärtige Amt* of met de *Kanzlei*. In Frankrijk krijg je verschillende signalen van het *Elysée* (president), het *Matignon* (premier) en de *Quai d'Orsay* (BZ). De Italiaanse minister van BZ, De Michaelis, droeg een andere boodschap uit dan zijn eigen ambtenaren en zelfs zijn premier. Het is buitengewoon moeilijk Italiaanse diplomaten naar de mening van hun minister te vragen. Het antwoord is vaak "weet ik niet", of het wordt in het vliegtuig bepaald. Bij ons wordt de informatie altijd heel zorgvuldig gewogen en constant gecheckt. Steeds weer vragen we ons af welk niveau moet worden ingeschakeld om achter de waarheid te komen."[142]

Blijkbaar is deze standaardprocedure echter niet gevolgd tijdens het Nederlands voorzitterschap, anders had Dankert zich niet kunnen beklagen over de

beperkingen van communicatie op zijn eigen niveau. Het is vooral verbazingwekkend dat de door Van Beuge genoemde werkwijze ten opzichte van Parijs en Bonn niet is toegepast. De opvattingen van de Franse hoofdrolspelers op EPU-gebied, Mitterrand en Dumas, blijven volkomen buiten beeld. Juist het voor Frankrijk essentiële onderdeel van de EPU, het buitenlands en veiligheidsbeleid, valt onder de zeggenschap van de president, daarin bijgestaan door zijn minister van Buitenlandse Zaken. Gesprekken met de onderminister van Europese Zaken zijn dan niet afdoende voor dit onderwerp.

Ook in Bonn werden alleen staatssecretarissen en hun ambtenaren geconsulteerd, met voorbijgaan van minister Genscher en bondskanselier Kohl. Navraag leert dat de achtergrond hiervan onder meer lag in de mate van betrokkenheid van deze twee politici. Ambassadeur Van der Tas wijst erop dat Genscher veel meer geïnteresseerd was in de CVSE-problematiek dan in EG-zaken. Deze liet hij in de praktijk over aan zijn staatssecretarissen. Ook zegt de ambassadeur zijn eigen regering steeds te hebben voorgehouden dat Kohl in algemene zin welwillend stond tegenover de Nederlandse plannen, maar dat hij niet geïnteresseerd was in de institutionele finesses.[143] Derhalve is het de vraag of kennis van de opvattingen van de bondskanselier het Voorzitterschap werkelijk geholpen zou hebben. Opmerkelijk is ook dat Lubbers geen contact heeft opgenomen met Kohl. Naar eigen zeggen achtte hij zijn Duitse collega nog op de EVP-lijn. Bovendien had Dankert intensieve contacten met Bonn en rapporteerde daar volgens Lubbers positief over. Meer in het algemeen geloofde de premier niet dat het anders was gelopen als hij zelf de hoofdsteden had bezocht.[144] In de aanloop naar Maastricht ná 30 september waren deze argumenten achterhaald en heeft Lubbers wel regelmatig overleg gevoerd met zijn Duitse ambtgenoot. Ook maakte de premier toen reizen langs de hoofdsteden om zich persoonlijk te informeren. Dit was overigens gebruikelijk voor een fungerend Voorzitter in de aanloop naar een belangrijke Europese Raad.

Weer een ander probleem bij het evalueren en interpreteren van consultaties is de fluïditeit van de standpunten van regeringen. De verkeerde beoordeling van de boodschappen uit Bonn lijkt mede hierdoor te verklaren. De Duitse regering van 1991 had twee jaar eerder de Muur zien vallen, vervolgens had zij de eenwording tot stand gebracht, was het EMU-avontuur ingestapt en werd augustus 1990 geconfronteerd met de Iraakse bezetting van Koeweit en daarna (zomer 1991) met de ineenstorting van de Sovjetunie en het begin van de oorlog in Joegoslavië. De EPU is daardoor op politiek niveau vooruit geschoven. Toen Nederland met zijn nieuwe concept voor de dag kwam, was er in het Duitse parlement nog nooit in het openbaar over de EPU gediscussieerd. Volgens ambassadeur Van der Tas zijn de echte discussies in Bonn pas na 30 september losgebarsten, waarbij overigens wel de pro-Nederlandse geluiden overheersten. Het was dus ook een kwestie van 'timing'. Duitsland is in zijn waarneming in de loop van het proces veel verder met de Fransen mee

gegaan dan oorspronkelijk de bedoeling was. Het had zich door het eenwordingsproces in een chantabele positie geplaatst ten opzichte van Frankrijk.

In de analyse van DGPZ (en oud-ambassadeur in Bonn) Van Walsum had het zojuist herenigde Duitsland aanvankelijk nog niet geleerd zich naar Brits of Frans voorbeeld als een typische grote lidstaat te gedragen. Het Duitse beleid legde nog altijd de behoedzame bescheidenheid aan de dag uit de tijd van de Bondsrepubliek. Deze had zich gemanifesteerd als pleitbezorger van de kleinere lidstaten en daarom leek Bonn ook nu nog oprecht geïnteresseerd in onze communautaire benadering. Minister Genscher maakte eind september echter duidelijk dat de verhoudingen nu anders lagen. Zijn streven één lijn te trekken met Frankrijk woog zwaarder dan het advies van zijn ondergeschikten.[145]

Een derde factor is de 'stemming in het land' die een lidstaat ertoe brengt van standpunt te veranderen. Sommige regeringen zijn niet geheel vrij van opportunisme en ontvankelijk voor populistische invloeden. De emotie weegt ineens zwaarder dan het eerder rationeel ingenomen standpunt. Vooral de media spelen hierbij een niet te onderschatten rol. De ommezwaai van Italië en Griekenland lijkt hierdoor (mede) verklaard te moeten worden.

Anders gezegd, de misperceptie van BZ was in deze visie veroorzaakt door het fluïdititeits- en het niveauprobleem bij de consultaties, alsmede onderschatte politieke stemmingswisselingen.

Volgens Lubbers lag een belangrijke verklaring in het feit dat de Europese landen "de problemen over de voeten spoelden" en daardoor een mentaliteit hadden van 'doe maar even rustig aan'. Voor de ministers van Buitenlandse Zaken had de Politieke Unie (nog) geen prioriteit, omdat ze in deze periode zo veel andere dingen aan hun hoofd hadden. Daarom overheerste de gedachte: "doe niet zo ingewikkeld, laat het maar bij het oude".[146] Deze veronderstelde overweging valt echter moeilijk te rijmen met de grote betekenis die Duitsland aan de politieke dimensie hechtte, immers geen EMU zonder EPU.

Opmerkelijk genoeg zegt de Belgische minister van BZ en 'politieke vriend van Den Haag', Mark Eyskens, de Duitse opstelling wel verwacht te hebben: "Het zou mij zeer verbaasd hebben als Genscher *wel* steun zou hebben gegeven aan Van den Broek. Het was voor mij helemaal geen verrassing, echt helemaal niet. Als hij zich voor Nederland zou hebben uitgesproken zou hij alles wat achter de schermen zou zijn bekokstoofd, overhoop gehaald hebben. Genscher verstond zich goed met Dumas en ook wel met de Britten. Bovendien had hij Parijs en Londen nodig bij de onderhandelingen met de Sovjet-Unie over Duitsland. Hij moest verschillende stukken op het schaakbord tegelijkertijd in het oog houden".[147]

De Britse minister Hurd zegt niet met Genscher over de EPU te hebben gesproken, de week voor Zwarte Maandag in New York. Ze hadden het veel te druk met andere zaken, zoals Joegoslavië. Later was hem gebleken dat Genscher het Nederlandse voorstel als een onwenselijke complicatie beschouwde: "Genscher felt that we were quite close to reaching an agreement. He was anxious to succeed. The Dutch draft would set back the process".[148]

Minister Van den Broek betwijfelt achteraf of Nederland andere conclusies had getrokken als er voldoende geverifieerd was: "Dat we zo onverwacht gepakt zijn moet meer oorzaken hebben dan alleen niet luisteren. Er zijn dingen gebeurd die je normaal niet verwacht in de betrekkingen tussen partners". De reactie was volgens hem "niet gebaseerd op furieuze afkeuring... "Het was meer een strategie, hier moest even gewoon nee tegen gezegd worden... De staatssecretarissen spraken op basis van hun inhoudelijke portefeuille en lieten de politieke nevenargumenten van Genscher buiten beschouwing." Naar Van den Broeks vaste overtuiging waren er bij de (cruciale) Duitse opstelling andere factoren in het spel dan de inhoud van het voorstel: "Het staat voor mij vast dat de Duitse minister belangrijke andere motieven had. Mijn persoonlijke relatie met hem was namelijk aanzienlijk verslechterd door de Duitse wens van vroegtijdige erkenning van Kroatië. Deze kwestie heeft zeer belastend gewerkt voor het hele EPU-proces." Van den Broek verwijt zijn voormalige ambtgenoot regelrechte oneerlijkheid: "Genscher zegt dat de erkenning van Kroatië is geschied op voorstel van het Nederlands voorzitterschap. Dat is een volstrekte onwaarheid. Medio 1991 werd Nederland in de Duitse media hard aangevallen omdat wij als voorzitter niet wilden toegeven aan de Duitse eisen. Er ontstond veel rumoer en Genscher bleef maar duwen en trekken. Ik was niet de enige opponent, maar wel de 'prutspaal' omdat ik voorzitter was." In Van den Broeks analyse was de Duitse bewindsman op 'Zwarte Maandag' nog vol van de hele kwestie: "Genscher ontkent dat onze ruzie over Kroatië een rol zou hebben gespeeld bij het afwijzen van het Nederlandse voorstel. Ik geloof dat niet. Genscher en de Franse minister Dumas hadden met elkaar afgesproken dat het Nederlands voorstel van tafel moest. Dumas heeft inmiddels mijn vermoeden bevestigd dat hij Genscher mee kreeg voor de Franse standpunten over verdragsstructuur en het GBVB vanwege de kwestie Kroatië en de spanning hierover met het Nederlands voorzitterschap."[149]

Von Kyaw zegt dat zijn (ambtelijk) staatssecretaris en hij aan Dankert en diens staf bij hun sondages het Duitse standpunt over de EPU hebben overgebracht, maar geen rekening hebben gehouden met eventuele persoonlijke motieven van Genscher. Hij is ervan overtuigd dat zijn politieke baas belangrijke motieven had die niets met het Nederlands concept van doen hadden. De relatie tussen de twee bewindslieden was volgens Von Kyaw inderdaad beneden peil. Genscher deed geen enkele poging om zijn antipathie tegenover Van den Broek te verbergen. "Ich erinnere mich an ein bilaterales deutsch-niederländisches Zusammentreffen auf einem Wasserschloss in Westfalen, bei dem die Stimmung so schlecht war, dass ich mich persönlich veranlasst sah, in der Diskussion demonstrativ freundliche Töne anzuschlagen."

De oorzaak van Genschers houding ligt volgens Von Kyaw echter niet alleen in de kwestie Kroatië en Slovenië. Er zat Genscher nog iets veel belangrijkers dwars. Von Kyaw: "Ich bleibe überzeugt, dass ein nicht unwesentlicher Faktor hinter Genschers Haltung seine damals bestehende große Enttäuschung über die Haltung war, die Lubbers und Van den Broek bei den Ver-

handlungen zur deutschen Einheit eingenommen hatten. Kohl und Genscher glaubten damals wegen der Gefahr einer Verhärtung auf sowjetischer Seite bis hin zur Möglichkeit eines Putsches der roten Armee wie wegen des Drucks, der von den Demonstrationen der DDR-Bürger ausging, keine Zeit verlieren zu dürfen. Die niederländische Regierung meinte demgegenüber nicht nur viel Zeit zu haben, sie erweckte manchmal sogar den Eindruck, als ob ihr die ganze Richtung nicht passte. Selbst einen Vorschlag Jacques Delors auf EG-Finanzhilfe für die DDR lehnte Hans van den Broek einmal mit angesichts frühere niederländischer Zustimmungen bei NAVO – und EG – Beschlüssen zur deutschen Einheit recht fragwürdigen Argumenten ab. Kohl und Genscher vergaßen das nicht, sie hatten insofern ein Elefantengedächtnis! Deswegen fiel Genscher letztlich eine Verweigerung der deutschen Unterstützung wohl auch nicht übermäßig schwer. Es war Rache![150]

De woede van Genscher valt moeilijk te rijmen met wat Van den Broek zelf destijds van de Duitse hereniging vond: "Ik kan me niet herinneren dat ik er negatieve gevoelens over had en ik heb me nooit vierkant over dit onderwerp uitgesproken".[151]

Andere factoren die volgens Von Kyaw aan Genscher opstelling hebben bijgedragen waren: de te late indiening van het voorstel, de negatieve opstelling van de Nederlandse PV Nieman, en de Frans-Duitse relatie, op dat moment vooral omdat Parijs zou bemiddelen in het conflict over de erkenning van Kroatië en Slovenië. Waar de Duitse gesprekspartners van Dankert en De Visser ook geen melding van maakten is dat zij het Nederlands ontwerp om tactische redenen steunden, met de bedoeling het Luxemburgse ontwerp te verbeteren. Het Nederlandse concept zou *naast* en niet *in plaats van* het Luxemburgse voorstel moeten worden behandeld. Minstens zo ernstig is dat Duitsland al in september achter de schermen een uiterst belangrijke concessie had gedaan aan de Fransen, zonder de Nederlanders daarover in te lichten. Volgens Von Kyaw had zijn regering namelijk aan Parijs toegezegd niet langer vast te zullen houden aan de eenheidsstructuur van het verdrag! Wel hadden de Fransen ingestemd met 'passarellen' tussen de pijlers. Dat was natuurlijk een dolksteek in de rug van het Nederlands Voorzitterschap. Volgens Von Kyaw was de motivering voor deze heimelijke overeenkomst: "Wir erwarteten nicht, mit Hilfe des niederländischen Entwurfs die auch von uns weniggeschätzte Säulenkonstruktion vermeiden zu können. Dazu hatten wir den Französen bilateral bereits die 'Passerellen' abgerungen. Vielmehr meinten wir noch andere Verbesserungen, besonders hinsichtlich der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, mit Hilfe der niederländer anstreben zu sollen.[152] De Franse minister Guigou ontkent echter met kracht dat er sprake was van een Frans-Duits complot. Wel consulteerden Parijs en Bonn elkaar voortdurend. Guigou had Dankert gewaarschuwd: „Le projet néerlandais ne marchera pas. J'ai préconisé une approche plus pragmatique, mais Piet ne voulait pas entendre."[153]

Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk legt een reeks beperkingen bloot van het *monolithische* Rationele Actor-model. Wat op afstand één geheel lijkt, wordt bij nadere beschouwing een grofmazig en weinig coherent geheel. Bestudering van de organisatiestructuur, -cultuur en communicatie biedt een bonte verzameling voorbeelden van een opmerkelijke pluriformiteit die onder het begrip 'staat' als eenheid schuil gaat. Tegelijkertijd kan na deze analyse moeilijk volgehouden worden dat de besluitvorming zich inderdaad zo rationeel heeft voltrokken als het perspectief van model A suggereert. De talrijke illustraties van het tegendeel impliceren dat model B niet alleen aanvullend, maar ook corrigerend is op het eerder geschetste beeld.

Structuur

De wijze waarop de organisatie in elkaar steekt, blijkt van wezenlijk belang voor het verloop van de gebeurtenissen. Om te beginnen hadden de Europese procedures het Nederlands Voorzitterschap in een bijzondere positie geplaatst. De Intergouvernementele Conferentie over de EPU was eind 1990 van start gegaan, vlak voordat Luxemburg voorzitter werd. Het Groothertogdom was er in de eerste plaats op uit onder het eigen Voorzitterschap de onderhandelingen af te ronden. Tijdige overeenstemming was belangrijker dan de communautaire idealen dichterbij te brengen. Santer en Poos beschikten over zeer geringe ambtelijke capaciteit. Bovendien waren ze in conflict geraakt met de Commissie. Daarom lieten ze de inhoudelijke voorbereiding van de onderhandelingen in hoge mate over aan het Raadssecretariaat en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Deze grepen de kans en ontwierpen als de wiedeweerga (in slechts drie maanden) een complete verdragstekst naar geheel eigen snit: de institutionele belangen van de ontwerpers zelf waren gewaarborgd, terwijl vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zich konden vinden in de geringe communautaire ambities. Aldus schiep de formele gelijkheid van de lidstaten (elk land om de beurt voorzitter) een onbedoelde manoeuvreerruimte binnen de Brusselse institutionele machtsstrijd voor het sterke verbond van Raadssecretariaat en PV's.

De communautaire ambities van Nederland waren hierdoor behoorlijk gefrustreerd, althans op een stevige achterstand gezet. Er was slechts een half jaar beschikbaar om de structuur en inhoud van het conceptverdrag drastisch te herzien en deze door alle lidstaten te laten ondertekenen. Toch heeft de regering tot deze stoutmoedige en riskante onderneming besloten, zij het dat het oorspronkelijk niet de bedoeling was een geheel nieuw verdrag te concipiëren. Om de kans op succes te maximaliseren, zou in elk geval de organisatie van het Voorzitterschap piekfijn in orde moeten zijn.

Dat was zij niet. Integendeel, de bijzondere Europese verantwoordelijkheid werd in Den Haag bureaucratisch vormgegeven door te improviseren binnen de bestaande structuren en procedures. De overheidsorganisatie is

vrijwel niet aangepast aan de uitzonderlijke eisen van het Voorzitterschap. Een weldoordachte planning van voorbereidingen, overleg, consultaties en deadlines is nooit opgesteld. Hoe veel er ook in weinig tijd voor Europa moest gebeuren, de Nederlandse besluitvormers leken alle tijd van de wereld te hebben. Van procesbewaking was nauwelijks sprake. Een bizar gevolg was dat het Voorzittersvoorstel zelfs in Bonn in het Frans werd aangeboden, omdat het niet tijdig vertaald had kunnen worden. Frans was weliswaar de IGC-onderhandelingstaal in Brussel, maar natuurlijk niet in de hoofdsteden!

Minister Van den Broek had het te druk met andere zaken, zoals Joegoslavië, en liet de politieke sturing over aan zijn staatssecretaris Dankert. De vaak geopperde reden voor deze taakverdeling, Van den Broeks afwezigheid door buitenlandse reizen, blijkt evenwel grotendeels op fictie te berusten. Op het departement hielden zich eigenlijk maar heel weinig mensen met het EPU-proces bezig. Uit verslagen van ooggetuigen komt het beeld naar voren van een verbazingwekkend klein groepje van de sterk communautair georiënteerde Dankert en chef DIE De Visser, gecompleteerd met de minder bevlogen DG Van Beuge. Binnen DGES was de chef DIE, De Visser, belast met inhoudelijk voorbereidend werk, daarbij slechts gesteund door één jonge assistent. De Visser kreeg van Dankert en Van Beuge een grote vrijheid van handelen en heeft daar op zijn beurt optimaal gebruik van gemaakt.

Door de weinig planmatige aanpak kon het voorbereidingsproces zijn eigen loop nemen, zonder tijdige bijsturing. Van de oorspronkelijke bedoeling het Luxemburgs concept op tafel te houden en er Nederlandse alternatieve voorstellen naast te leggen, is 'werkendeweg' niets terecht gekomen. Het bleek niet goed mogelijk een coherente eenheidsstructuur te creëren op basis van losse alternatieve teksten. Door de conflictueuze relatie met Ersböll en zijn Raadssecretariaat was BZ *eenzijdig* aangewezen op de substantiële medewerking van de Commissie. *De facto* zijn de andere structuur en veel nieuwe concepten opgesteld door de staf van Delors, waarbij de verschillende versies steeds van commentaar en suggesties werden voorzien, door of via De Visser. In juni was de chef DIE echter, naar eigen zeggen, ook nog druk met reizen en ander werk (getuige een onwaarschijnlijk aantal memo's; auteur). In de voorbereidingsperiode was Dankert wekenlang op vakantie en hij werd pas over het werk geïnformeerd toen de tekst al goeddeels klaar was. Intussen was, dankzij de medewerkers van Delors, een compleet nieuw verdrag in elkaar gesleuteld, zij het met behoud van de niet zo controversiële Luxemburgse concepten. Het mag ernstig worden betwijfeld of het Nederlands Voorzitterschap zo ver zou zijn gegaan (had kunnen gaan) als de gespecialiseerde staf van de Commissie zich er niet intensief mee bezig had gehouden. De uiterst gecompliceerde taak kon immers alleen door het substantiële werk van de Commissieambtenaren tot het vereiste resultaat leiden.

De geheimzinnigheid waarmee deze operatie was omgeven, nam bizarre vormen aan. Minister Van den Broek en minister-president Lubbers, de hoogst verantwoordelijken, wisten er niets van en bleken zestien jaar na dato nog door de informatie verrast. Dankert vond het niet opportuun zijn 'poli-

tieke bazen' in te lichten. Hoogst merkwaardig, vooral als we bedenken dat hij hoogstwaarschijnlijk hun instemming zou hebben gehad. De argumentatie dat de intensieve samenwerking zo vanzelfsprekend was dat deze geheim kon blijven, overtuigt geenszins. De Dankert-club heeft zich de lof over het werkstuk maar al te graag laten aanleunen. De coproducenten op BZ hebben nooit aangegeven dat de staf van Delors minstens zoveel krediet verdient! De extreme geheimhouding had tot gevolg dat relevante spelers in binnen- en buitenland onvoldoende en niet tijdig werden geconsulteerd en zich buitengesloten voelden. Dit leidde tot irritatie en achterdocht, vooral maar niet alleen bij hen die ontevreden waren met het resultaat.

De Commissie had duidelijk politieke motieven om graag mee te werken. Het verdrag in wording zou niet alleen de machtsposities van de lidstaten kunnen versterken of verzwakken, maar ook die van de Brusselse instituties. Zoals Luxemburg (na de ruzie met Delors en zijn kabinet) is 'gebruikt' door Frankrijk, het Raadssecretariaat en de PV's, zo heeft Nederland zich welbewust op sleeptouw laten nemen door de Commissie. Toen het fout ging, heeft echter alleen Nederland alle kritiek over zich heen gekregen: 'Haagse zelfmoord', 'bloedbad', 'afslachting', 'wishful thinking', 'Europese superstaat afgewend', 'extreme federalistische plannen' – alle pijlen troffen Nederland, en de Commissie bleef keurig buiten schot. De schuld lag bij Dankert, Lubbers en Van den Broek, niet bij Delors. De reden hiervan moet gezocht worden in de organisatie van de IGC, waarin de Commissie geen formele initiërende taak heeft en dus niet werd aangesproken op de door het Nederlands Voorzitterschap ingediende teksten. Een andere oorzaak ligt in de grote geheimzinnigheid waarmee de voorbereidingsfase is omgeven. Als Nederland het plan *formeel* samen met de Commissie had kunnen indienen, had het zijn leed kunnen delen.

In zijn streven naar en trots op het 'briljante' resultaat heeft de Dankert-club geen of te weinig oog gehad voor de politieke bedoelingen van de Commissie en zich te veel laten meeslepen. Dit was een ernstige *misperceptie*. Ook de impliciete veronderstelling dat een kwalitatief hoogstaande tekst tegenstanders over de streep zou kunnen trekken, was een vorm van *wishful thinking*. Het tegendeel was eerder het geval, zoals Van Beuge achteraf terecht vaststelde: het was geen 'flutdossiertje', maar een bedreigend goed concept.

Handhaving van de Luxemburgse tekst als uitgangspunt zou de weerstand aanzienlijk hebben verminderd en misschien tot een (donker-)Grijze in plaats van Zwarte Maandag hebben geleid. De geheimzinnigheid en eigenzinnigheid van deze operatie riepen echter grote weerstanden op, vooral, maar niet uitsluitend, bij hen die ontevreden waren met het resultaat.

Extern waren de PV's des duivels dat hun eigen concept blijkbaar door die 'communautair gelovigen' in de Haagse papierversnipperaar was gedeponeerd. Ongehoord dat ze in de zomermaanden 'stiekem' een heel nieuw verdrag hadden voorbereid. De voorlopige tekst van begin september was al een 'affront'; de herziene versie, waar vervolgens weer weken op moest worden gewacht, werd als een verdere verslechtering beschouwd. De formele en

restrictieve taakopvatting van de Nederlandse deelnemers aan het hoogambtelijk beraad heeft ook niet bepaald bijgedragen aan het voorkomen van het fiasco: het concept van het Voorzitterschap is nota bene door niemand in Brussel verdedigd.

Ook de orde van de dag en van de EPU-vergadering van de Raad van Ministers op 30 september speelde de tegenstanders van de Nederlandse ideeën in de kaart. Er was alle ruimte voor opeenvolgende sprekers om de gepresenteerde tekst af te kraken, zonder dat een Duitse (zoals de verwachting was) of zelfs maar Nederlandse verdedigingslinie werd opgetrokken! De ministers van Buitenlandse Zaken waren door hun PV's toch al niet in een welwillende stemming gebracht. Nu zagen ze zich ook nog geconfronteerd met nieuwe formuleringen op onderdelen van het verdrag waar al overeenstemming over bestond. Dat betekende dat ze thuis opnieuw in de slag moesten met de vakministers, en dat was geen aanlokkelijk vooruitzicht. Dan maar terug naar Luxemburg.

Intern ontstoken de buitengesloten ambtenaren van alle betrokken departementen begin september in woede over de flagrante breuk met de geldende procedures. Het gevolg was dat de 'Dankert-club' de controle over het proces verloor: 'heel Den Haag' ging zich ermee bemoeien en van alle kanten, te pas en te onpas, werden verdragsteksten aangeleverd. Uit organisatorisch oogpunt wellicht nog het meest verbazingwekkend is dat de besluitvormers in de hele opzet en uitvoering van het Voorzitterschap geen duidelijk onderscheid hebben aangebracht tussen Nederland als voorzitter en Nederland als lidstaat. Deze twee functies zijn systematisch en op alle niveaus door elkaar gehaald. Tekenend is dat er zelfs op het hoogste niveau niet of nauwelijks ten principale over is gesproken. Nederland had een missie en die moest verwezenlijkt worden: de unieke kans die het Voorzitterschap daartoe bood, moest worden gegrepen. De Commissie had als coproducent dezelfde agenda, waarin voor dit onderscheid natuurlijk ook weinig plaats was.

Technische samenwerking door de staf van Delors was op zich legitiem. De politiek gemotiveerde, 'exclusieve', geheimzinnige coproductie met de Commissie moet echter als één van de hoofdoorzaken van 'Zwarte Maandag' worden beschouwd. Als het Raadssecretariaat en de PsV's er vroegtijdig bij waren betrokken, had er geen 'overval' plaatsgehad met het 'doorwrochte, consistente, en bedreigende conceptverdrag'. Dit moest hoe dan ook van tafel van de lidstaten die de macht van de Commissie juist wilden breken en beducht waren voor (al te sterke) communautarisering.

Na de opzienbarende afgang wordt de organisatie op essentiële punten aangepast, zij het meer in informele dan in formele zin. De structuur blijft overeind, maar de taakverdeling verandert. Het komt erop neer dat de 'Dankert-club' grotendeels op een zijspoor wordt gemanoeuvreerd. Premier Lubbers gaat zich ook extern manifesteren en minister Van den Broek neemt de directe verantwoordelijkheid van Dankert min of meer over. In Brussel worden de taken van voorzitter en lidstaat volledig ontkoppeld. Nieman krijgt als presiderende PV alle ruimte zelf voorstellen te doen en compromis-

sen uit te werken. De Persoonlijk Vertegenwoordiger Van Beuge gaat nu meer expliciet Nederland als lidstaat vertegenwoordigen. Hij schrijft in overleg met DG's van andere departementen zijn eigen instructies. Deze constructie had weer als nadeel dat er soms stevige botsingen ontstonden tussen 'twee Nederlanden', als lidstaat en als voorzitter. De overkoepelende prioriteit was echter verschoven: het ging nu meer om het tijdig bereiken van een akkoord in Maastricht dan het verwezenlijken van ons communautaire ideaal. De gehele episode bevestigt de eerder geciteerde stelling van de politicoloog Halperin (hoofdstuk I): "*There seems to be little doubt that procedures do make a substantial difference in determining who is involved, in what order, and with what control over the process.*"

Cultuur

In het Nederlands beleid bij de totstandkoming van de EPU kan een aantal politiek-culturele erfenissen worden onderkend: handhaving van de *status quo* en het machtsevenwicht in West-Europa, anders gezegd het voorkomen van een te dominante positie van de grotere landen. Daarnaast de scheiding tussen economie (interne markt met flankerend beleid) en politiek, te weten buitenlands en veiligheids(defensie)beleid. Verder idealisme en legalisme, waarin de mogelijke ondermijning van rationele besluitvorming ligt besloten. De emotie die het wint van de ratio, het ideaal dat het zicht op de werkelijkheid belemmert, 'wishful thinking', het juridische gelijk dat zwaarder weegt dan de politieke analyse.

Deze tradities of terugkerende kenmerken waren niet in gelijke mate in alle onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken terug te vinden. Integendeel, het Ministerie was onderverdeeld in ten minste vier pilaren of sterk gescheiden subculturen: Politieke Zaken, Internationale Samenwerking (O.S.), Europese Samenwerking en de PV in Brussel (afgezien van andere posten). Op BZ is de genoemde Europese politieke erfenis terug te vinden bij het DGES. Hier zijn idealisme en legalisme de in het oog springende kenmerken. In de cultuur van de 'ontwikkelingshoek' (DGIS) zijn idealisme en moralisme stevig verankerd. Ook was hier de scheiding tussen politiek en economie van betekenis: mondiale strategieën voor armoedebestrijding waren belangrijker dan buitenlandspolitieke overwegingen van Nederland. De wereld, niet Europa was het referentiekader. Het DGPZ kreeg tot zijn voortdurende ergernis geen buitenlandspolitieke greep op deze autonome sector met veel geld en een eigen minister.

Een aanzienlijk probleem in het kader van het Maastricht-proces vormde de verhouding DGES-DGPZ. Het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid vormde een even controversieel als substantieel onderdeel van het verdrag, vooral in het licht van de recente ingrijpende veranderingen op het Europese continent. Voor de grote lidstaten, in het bijzonder Frankrijk, was het een essentieel onderwerp. Ten behoeve van het Voorzitterschap was derhalve een

goede samenwerking tussen deze twee DG's geboden. Daar kwam echter bijzonder weinig van terecht. Beide hielden er een geheel eigen subcultuur op na; de verschillen zaten zó diep dat algemeen gesproken werd van twee totaal verschillende werelden. De verhouding werd zelfs vaak als ronduit vijandig beschouwd.

Het DGPZ werd politiek direct gestuurd door de NAVO-gezinde minister Van den Broek. Het was traditioneel al 'van zichzelf' zeer Atlantisch georiënteerd en had in tegenstelling tot de 'ontwikkelaars' en 'Europeanen' direct en veel met de Verenigde Staten te maken. Het tegengaan van de dominantie van grote Europese staten, in het bijzonder Frankrijk, werd als beleidsdoelstelling gedeeld. Dit doel kon echter het best bereikt worden door intensieve Atlantische banden (hoofdstuk III). Idealisme, moralisme en legalisme waren geen begrippen die het denken in deze sector beheersten; eerder werd hier sceptisch over gedaan. Machtsrealisme, met erkenning van de Amerikaanse suprematie als essentieel voor onze veiligheid, was het leidend beginsel. Aan Europese communautaire procedures of besluitvorming bij meerderheid bestond geen behoefte, al helemaal niet op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid. Binnen zulke constructies zou Nederland gebonden kunnen worden aan Europese standpunten waar onze belangrijkste bondgenoot tegen is. De inmiddels diepgaand veranderde Oost-West betrekkingen hadden deze Atlantische gerichtheid nauwelijks aangetast.

Op het sterk 'verzuilde' departement heerste het beginsel van non-interventie: 'ik laat me niet met jouw zaken in en jij niet met de mijne.' De toepassing hiervan ging heel ver. Minister Van den Broek was algemeen verantwoordelijk, maar liet Europese zaken verregaand over aan zijn staatssecretaris Dankert. DGPZ bemoeide zich niet of nauwelijks met het EPU-proces. Van Walsum mocht dan *primus inter pares* van de ambtelijke top zijn, hij werd niet uitgenodigd op de beslissende bijeenkomst van zondag 29 september. Op de consultatiereizen ging nooit iemand van DGPZ mee, hoewel buitenlands en veiligheidsbeleid een substantieel onderdeel van het verdrag uitmaakte. Eind augustus hadden de coproducenten geen paragraaf over het GBVB willen of durven opstellen. Merkwaardigerwijs werd dit door betrokkenen 'ontdekt' en zegt De Visser alsnog in zijn achtertuin een tekst te hebben geschreven. Op DGPZ was kennelijk nauwelijks iets voorbereid. In de 'Atlantische hoek' van het departement had de Europese dimensie van het veiligheidsbeleid geen hoge prioriteit in de werkzaamheden. Uiteindelijk is De Vissers tekst wel door DGPZ in Atlantische zin aangepast.

Inhoudelijk waren de DG's het erover eens dat er waterdichte schotten moesten bestaan tussen de communautaire rechtsorde en de intergouvernementele besluitvorming over buitenlandse politiek. Op verzoek van de minister werd nog wel een openingetje in de schutting aangebracht in de vorm van een compromis, dat in Brussel echter geen schijn van kans had.

De Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen (PV/EG) was een diplomatieke post van BZ, belast met de onderhandelingen

namens alle departementen. Hier werd het op DGES geformuleerde beleid uitgevoerd. Althans volgens de organisatorische opzet. De praktijk was bepaald anders.

De PV was een professionele organisatie, een 'geoliede machine' met een zeer grote mate van autonomie. Er heerste een geheel eigen subcultuur. Instructies werden niet als opdrachten beschouwd, maar hooguit als – soms zelfs irrelevante – oriëntaties. De praktijk van de onderhandelingen vereiste nu eenmaal manoeuvreerruimte. Voorop stond het Nederlands belang, vooral in economische zin. De onderhandelingen werden hard gevoerd en daar moest niet naïef over worden gedaan. Niemand anders kwam voor Nederland op. De Commissie en het Europees Parlement werden niet als bondgenoten gezien. Er bestond een nauwe werkrelatie met het Raadssecretariaat, dat op BZ juist gewantrouwd werd. De PV zelf en zijn medewerkers vonden het officiële Europabeleid van hun eigen regering veel te communautair!

Politiek-cultureel bestond er weinig verwantschap met DGES. In Brussel waren machtsrealistische benaderingen 'bon ton' en het Hollandse idealisme, moralisme en legalisme allesbehalve 'en vogue'.

Liet de PV zich steeds al moeilijk sturen, in het Maastricht-proces ontstonden regelrechte weerstanden tegen het Ministerie en DGES in het bijzonder. De stelling dat het Nieman uitsluitend om de haalbaarheid ging, overtuigt niet echt. De EG-post was niet alleen een uitvoerend orgaan van de regering, maar als lid van het Comité van PV's ook partij in de Brusselse institutionele concurrentie. De Nederlandse communautaire voorstellen verzwakten de positie van de Raad en derhalve de PV zelf en daar werkte deze niet van harte aan mee. Dat gold voor bijna alle leden van het Comité. Voor de PV's was de Raad en zijn niet te onderschatten Secretariaat de belangrijkste bondgenoot en niet de Commissie of het Europees Parlement. De besproken verontwaardiging over de procedure had dan ook mede een inhoudelijke machtspolitieke achtergrond. De op BZ zelf zo gekoesterde waterdichte schotten tussen communautaire en buitenlandse zaken wilden de in Brussel gevestigde diplomaten juist neerhalen. Zij konden zelf, als enigen, het hele terrein goed overzien.

Door de collectieve weerstand tegen het Nederlandse concept kon ambassadeur Nieman in Den Haag het argument 'onhaalbaar' uitspelen zonder het woord 'onwenselijk' te hoeven uitspreken. Uit de rapportages van de PV blijkt maar zelden dat hij de Nederlandse positie duidelijk verdedigd heeft. Dat was het geval met betrekking tot versterking van de Europese Raad, waar de PV ook niets voor voelde: het 'gewone raadsniveau' zou erdoor worden ondermijnd. De Nederlandse PV betoonde een grotere loyaliteit ten opzichte van zijn Brusselse collega's dan jegens zijn eigen Ministerie. Dat was overigens niet uitzonderlijk. De regeringsvertegenwoordigers hadden een sterk groepsgevoel of 'esprit de corps' ontwikkeld via hun intensieve contacten in en buiten de vergaderzaal.

Tot 30 september was de DGES-subcultuur dominant in ons Europabeleid. Wel waren de eerste scheuren in de weken daarvoor al zichtbaar, zoals in hoofdstuk V zal blijken. Nederland had zich in het EPU-proces de rol van gidsland aangemeten. Het straalde een sterk geloof in het eigen gelijk uit. Dwarsliggers hadden gewoon het licht nog niet gezien. Met het Voorzitterschap kon het ideaal van een federaal Europa in één klap dichterbij gebracht worden. De voorstellen waren niet alleen goed voor Nederland, maar voor heel Europa. Alleen via communautarisering konden stabiliteit, vrede en welvaart in de uitgebreide, 'nieuwe Europese Unie' worden gegarandeerd. De gedrevenheid kwam op gespannen voet te staan met de rationaliteit. Of de grote landen, die juist aan macht moesten inboeten, het voorstel ook 'goed voor heel Europa' vonden, bleef buiten beschouwing. Een conceptueel doordacht en juridisch doorwrocht conceptverdrag moest twijfelaars overtuigen en tegenstanders 'kleur doen bekennen'. De poging de Luxemburgse pijlerstructuur 'geruisloos' om te werken tot een 'unitair' verdrag, getuigt van een schokkende naïveteit. Vanuit dit perspectief werd te laat ingezien dat het solide communautaire voorstel ook juist als bedreigend werd beschouwd en een mobiliserend effect op de tegenstanders uitoefende. In het bijzonder het verzet van de PV's, nota bene met inbegrip van Nieman, was een teken aan de wand.

De toch al kwetsbare strategische positie van Nederland in dit riskante Europese avontuur werd behalve door gebrekkige organisatie en geheimzinnigheid dus ook geschaad door de eigenzinnige subculturen van BZ.

Communicatie

De onvolkomen organisatie en de uiteenlopende subculturen hadden ook hun weerslag op de communicatiepatronen. Mijn onderzoek richtte zich op de vraag of in het interne en externe berichtenverkeer ook verklaringen te vinden zijn voor de noodlottige gang van zaken eind september. Ik ben nagegaan of de miscalculatie het gevolg was van gebrekkige consultaties en filtering of manipulatie van de informatie. Hoorde men alleen wat men wilde horen?

Het ging hierbij om het algemene beeld van steun en weerstand, alsmede opheldering over de positie van de sleutellanden Frankrijk en Duitsland en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk (daar waren de standpunten duidelijk en onbeweeglijk).

De direct betrokkenen ontkennen dat de informatie 'gestuurd' zou zijn en bezweren dat er een eerlijk beeld is geschetst. Dankert legde de schuld van de blamage zelfs bij anderen, die de juiste rapportages verkeerd geïnterpreteerd zouden hebben. De stelling dat de besluitvormers onjuist of onvoldoende geïnformeerd waren, wordt in het algemeen niet bevestigd door bestudering van een groot aantal berichten, memo's en verslagen. Ook secretaris-generaal Bot, die destijds alle relevante documenten zag, is van oordeel dat de politieke

en ambtelijke top wel degelijk is gewaarschuwd voor het mogelijk ontbreken van voldoende steun.

Toch zijn er in het bijzonder door De Visser, die als een spin in het web zat, na een voorbeeldige start voortdurend pogingen gedaan om een veel rooskleuriger beeld te schetsen dan gerechtvaardigd was. Hij sprak ook steeds in termen van 'volgens Bonn, Rome of Parijs', in plaats van 'volgens mijn ambtelijk contact aldaar'. Samenvattingen gebruikte hij om onwelkome informatie weg te laten of te bagatelliseren. Beleefdheidsfrasen werden als relevante informatie opgevoerd. Als alleen op de chef DIE was afgegaan, zou het beeld inderdaad vertekend zijn geweest.

Niettemin schetste De Visser zelf aan het begin van de Intergouvernementele Conferentie een opvallend realistisch beeld van de verhoudingen en kansen. Zo wees hij erop dat we ons niet moesten laten misleiden door minister Guigou en het veelvuldig gebruik door de Fransen van het woord 'federalisme'. In een vroeg stadium werd bovendien uit Bonn bericht dat Kohl vermoedelijk meer aan Mitterrand zou gaan toegeven dan in Nederland werd gedacht. Dit is later in verschillende varianten herhaald. Ook is keer op keer aangegeven dat het enthousiasme van Duitse staatssecretarissen nog geen steun van Genscher garandeerde. Opmerkelijk is ook hoe PV Nieman zich eerst identificeerde met een deel van het Nederlands beleid. Nadat hij met zijn kompanen een verdrag in elkaar had gezet, relativeerde hij het belang van de structuur, maar toen Nederland vervolgens zelf een eigen structuur had geïntroduceerd, verzette hij zich hier heftig tegen.

Op de bijeenkomst in Dresden heeft Nederland zich op het verkeerde been laten zetten. De kritiek op het weinig samenhangende Luxemburgse voorstel en de behoefte aan meer coherentie werd door de hoogste Nederlandse besluitvormers later opgevat als brede steun voor een juridisch uitgewerkt eenheidsconcept. Een klassiek staaltje van *misperceptie, waarbij het beeld van de werkelijkheid verdraaid wordt van 'hoe het is' tot 'hoe het zou moeten zijn'*.

Het was een vergissing de consultaties alleen op het niveau van de staatssecretarissen en hoge ambtenaren te houden. De hierbij verworven informatie bood onvoldoende houvast, omdat de besluitvorming uiteindelijk door ministers en regeringsleiders zou geschieden. Wel geldt als 'verzachtende omstandigheid' dat ook de ondergeschikten van Genscher zeer verrast waren door diens opstelling en hiervoor blijkbaar geen enkele indicatie hadden. Het Ministerie van BZ in Bonn gaf het Duitse standpunt over de EPU weer, maar liet Genschers gevoelens over de reacties op de eenwording en de kwestie Kroatië buiten beschouwing bij de consultaties. Tegelijkertijd is onvoldoende rekening gehouden met de fluïditeit van de standpunten. Zo hadden Duitsland en Frankrijk lange tijd hun opvattingen nog niet uitgekristalliseerd, mede omdat ze er nog met elkaar over onderhandelden. Ook de slechte tijdsplanning en het gebrek aan procesbewaking hebben de waarde van de consultaties beperkt. Na de eerste consultatieronde begin september is de tekst weer aanzienlijk bijgesteld met 'Haagse' wensen en vervolgens was er

geen tijd "meer voor nieuwe sondages ter voorbereiding op de beslissende Europese vergaderingen.

Van groot belang lijkt vooral de slechte relatie tussen Van den Broek en Genscher. De communicatie tussen de twee bewindslieden liet in deze periode zeer veel te wensen over. Bij normale verhoudingen zou de Nederlandse minister als Raadsvoorzitter te voren zijn ingelicht over de (onverwachte) Duitse opstelling. Verontrustender nog is de verdenking van Van den Broek dat Genscher het Nederlands voorstel op andere gronden dan inhoudelijke (ruzie over Kroatië) heeft verworpen. De beschuldiging van Van den Broek wordt nota bene ondersteund door Genschers naaste medewerker Von Kyaw. Deze zegt echter dat Genschers belangrijkste motief voor zijn wraakactie lag in diens ergernis over Van den Broeks houding ten aanzien van de Duitse eenwording. Vanuit Van den Broeks perspectief moet Genscher zich hier echter in hebben vergist. Een bizarre communicatiestoornis, met ernstige politieke gevolgen. Hoe dan ook, de spanningen tussen Bonn en Den Haag lijken Dumas in de kaart gespeeld te hebben om Genscher aan zijn zijde te krijgen. Dit is opmerkelijk, omdat ook Frankrijk het over Kroatië zeer oneens was met Duitsland. Het is natuurlijk goed denkbaar dat de Franse en Duitse ministers elkaar ook hadden gevonden op rationele gronden, dus los van het conflict met het Nederlands Voorzitterschap.

De wezenlijke vraag rest dan nog waarom de belangrijkste besluitvormers in Nederland de negatieve signalen uit Brussel en veel hoofdsteden onvoldoende ter harte hebben genomen. Allereerst valt op dat Nederlands belangrijkste bondgenoten op politiek niveau hebben nagelaten Den Haag te waarschuwen. Dat geldt niet alleen voor Duitsland, maar ook voor België. Als Eyskens, de meest loyale vriend, Van den Broek en Dankert had bezworen dat "hun voorstel geen schijn van kans had" (wat hij vond), zou dat de besluitvorming op de Apenrots zeker hebben beïnvloed, misschien zelfs in doorslaggevende mate. De 'fifty-fifty taxatie zou dan immers wel erg ongeloofwaardig zijn geworden. Opvallend genoeg heeft ook de Commissie, ondanks haar intensieve netwerk in het Brusselse circuit, het Nederlands Voorzitterschap niet van de risico's doordrongen. Toch ook onvoldoende geïnformeerd? Of voelden Delors en de zijnen zich om andere redenen niet geroepen om alarm te slaan? Het wekt bevreemding dat niemand van de Haagse betrokkenen zich deze vragen gesteld lijkt te hebben, ook niet achteraf.

Op kabinetsniveau waren de waarschuwingen van de PV in september 1991 welbekend: Nieman zat er zelf bij in de REZ. Niettemin hechtten de bewindslieden blijkbaar meer waarde aan de informatie van Dankert, en vooral diens pleidooien om toch door te zetten.

Een minstens zo belangrijke verklaring ligt in de organisatiestructuur en -cultuur van BZ. De 'Dankert-club' was zowel 'medeauctor intellectualis' van het Nederlandse conceptverdrag als intern rapporteur van de buitenlandse reacties hierop: een samenvoeging van rollen waarbij het risico van belangenverstrengeling en 'wishful thinking' veel te groot was. Vooral chef DIE De

Visser heeft de verleidingen die het poortwachterschap boden, niet altijd goed kunnen weerstaan.

Minister Van den Broek liet de EPU in hoge mate over aan Dankert, die tevens het vertrouwen genoot van premier Lubbers. De strikt gescheiden taakverdeling op het departement legde de competentie voor het Maastricht-proces bijna geheel bij de DGES. Hier waren de sturing en de informatie-verwerking geconcentreerd. De alarmerende berichten en analyses kwamen echter voornamelijk van mensen uit de andere subculturen; en die werden op het DGES niet op hun woord geloofd. De DGPZ was niet uit het juiste communautaire hout gesneden en werd er zo veel mogelijk buiten gehouden. Op de consultaties ging er niemand uit de 'politieke hoek' mee. De PV werd niet vertrouwd, omdat wat hij onhaalbaar noemde, voor hem ook onwenselijk was. Hiermee onderschatte het team van Dankert tegelijkertijd ook de negatieve invloed die de PV's op hun eigen ministers konden uitoefenen. In de organisatorische opzet van het Voorzitterschap waren helaas geen voorzieningen getroffen om de cultuurverschillen en de persoonlijke of beleidsmatige tegenstellingen te ondervangen.

Van den Broek, Van Walsum en de complete DGPZ-sector hadden er na afloop geweldig spijt van dat zij het hele proces zo aan de 'Dankert-club' hadden overgelaten. Als zij zich er meer mee bemoeid hadden, zou er rationeler zijn opgetreden. Europese bevlogenheid zou het zicht op de machtspolitieke realiteit niet hebben belemmerd.[154] Dat mag plausibel klinken, maar overtuigt toch niet echt. Met een grotere 'Atlantische' inbreng zou de tekst immers voor veel partners nog onaantrekkelijker zijn geworden. Het zou bovendien hebben onderstreept dat Nederland veel minder consistent Europees gezind was dan het leek.

Noten

1 Wilfried Martens, *De Memoires, Luctor et emergo*, Tielt: Lannoo, 2006. p. 625.
2 Mr. J.W. de Zwaan, *Permanente vertegenwoordigers. Ontstaan, werkwijze en rol in de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer, 1993. Zie hoofdstuk II, p. 34. Volgens Poos, minister van Buitenlandse Zaken van Luxemburg, waren de internationale ontwikkelingen (ex-Joegoslavië, Sovjetunie, enz.) de reden dat zijn concept zo opmerkelijk snel klaar was (gesprek met Poos, 18 oktober 2007). In het COREPER II zaten de PV's, in COREPER I hun plaatsvervangers.
3 Gesprekken met minister Kok (11 oktober 2007) en mevrouw Bos (23 september 1993).
4 In verscheidene commentaren is gesuggereerd dat BZ niet of onvoldoende besefte dat het Luxemburgse ontwerp vooral uit de Franse (en Britse) koker kwam. Zie: *Vrij Nederland*, 14 december 1991.
5 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006.
6 *Ibid.*; ook gesprekken met De Visser (4 augustus 1993 en 7 september 2007).
7 Charles Grant, *Delors, Inside the House that Jacques built*, London: Nicolas Brealy Publishing, 1994, p. 190. Grant voegt aan het citaat toe wie hij bedoelt met de Fransen en het Raadssecretariaat: "meaning Debossieu and Ersbøll, both able and wily, and both keen to contain the commisions power".

8 Gesprek met Poos, 18 oktober 2007. Er zijn tevens indicaties van Duitse invloed op het concept, ook al blijkt bondskanselier Kohl hier op de Europese Raad eind juni 1991 ontevreden over (hoofdstuk VI). De tekst lijkt namelijk wat alle belangrijke punten betreft als twee druppels water op een document dat eerder was opgesteld door de Europa-adviseur van Kohl, Bitterlich, en de Franse IGC-onderhandelaar de Boissieu. Zie: Michel van Hulten, 'Zwarte Maandag, Kroniek van een gemiste kans', in: H.J. Labohm (samenstelling), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 199.
9 Gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994.
10 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006; Piet Dankert, 'Correct en loyaal', in: Labohm, *a.w. noot 8*, p. 211.
11 Gesprek met Van Eenennaam, 21 juli 1993.
12 Memo Chef DIE aan M en T, 1 juli 1991 (Archief BZ).
13 Gesprek met De Visser, 4 augustus 1993.
14 *Ibid*.
15 Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan drs. R.F.M.E, Minister-President, 26 juli 1991. In het overzicht van het Raadssecretariaat waren de standpunten van Nederland, Luxemburg en de Commissie genegeerd!; dagboek De Visser, 9 juli 1991, alsmede gesprek van auteur met De Visser, 4 augustus 1993.
16 John Gillingham, *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy*. Het concept had een zogenoemde 'boomstructuur (geen pilaren). Het document verwoordde Delors' ideeën voor een industrieel, regionaal en sociaal beleid, alsmede uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast kreeg de Commissie een veel belangrijkere rol toebedeeld bij de voorbereiding en uitvoering van het buitenlands beleid.
17 Gesprek met Trojan, 13 november 2007. Ook Van Bonzel noemt de samenwerking een 'coproductie in overleg'. In de praktijk was er een voortdurende uitwisseling van teksten en ideeën tussen de Task Force van de Commissie en de (enkele) EPU-specialisten op BZ. De veelvuldige inhoudelijk besprekingen met het team van Delors waren de verantwoordelijkheid van Dankert en De Visser. De jonge 'desk-officer' Van Bonzel was behalve secretaris van het interdepartementaal EPU-overleg ook redactioneel coördinator: bij hem kwamen alle stukken samen. Hij zegt ook zelf als 'huisjurist' van DIE-teksten te hebben geredigeerd. Brief van Van Bonzel aan auteur, 10 december 2007. In de ogen van Van Beuge had Lamourreux "alle kanten van een 'énarque' [Ecole Nationale d'Administration, het gerenommeerde opleidingsinstituut voor de Franse politieke en bestuurlijke elite; auteur], behalve de goede". Hij vond hem een buitengewoon lastige man om mee te werken en trachtte hem zoveel mogelijk te vermijden. Gesprek met Van Beuge, 11 januari 2008. Volgens de Franse minister Guigou werd 'haar vriend' Piet Dankert sterk onder druk gezet door Lamourreux, die zij persoonlijk goed kende en erg dogmatisch vond. Gesprek met Guigou, 9 april 2008.
18 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993. Binnenskamers had Delors echter ook bij Dankert geklaagd over veranderingen die de Haagse departementen in het oorspronkelijke concept hadden aangebracht. Vooral de justitie-tekst vond hij een ondermijning van de unitaire structuur. Uit: Dagboek De Visser, 20 september 1991.
19 Gesprek met Trojan, 13 november 2007.
20 *Ibid*.
21 Brief van Van Bonzel 10 december 2007; gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994. Ook Van Beuge wijst erop dat het onmogelijk bleek vanuit een andere structuur het concept per hoofdstuk opnieuw inhoud te geven: "Als je coherent wilt blijven, moet je steeds meer overhoop halen, zoals een touw waar een hele grote kluwen achter zit." Gesprekken met Van Beuge (13 oktober 2006 en 11 januari 2008).
22 Gesprek met de woordvoerder van de minister, Dig Istha, 25 november 1993; gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006; zie ook: *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1991.
23 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.

24 Gesprekken met Van Beuge (13 oktober 2006 en 11 januari 2008).
25 De ambtenaar die deze vraag stelde was Steven van Hoogstraten van het Ministerie van WVC. In een gesprek met auteur (13 oktober 1993) benadrukte Van Hoogstraten dat Dankert de aangehaalde woorden letterlijk had uitgesproken.
26 Brief van Van den Broek aan auteur, 22 oktober 2007.
27 Brief van Lubbers aan auteur, 12 december 2007. Zie verder hoofdstuk VI.
28 Van Hulten, *a.w. noot 8*, p. 196.
29 Gesprek met Van Beuge, 11 januari 2008.
30 Gesprek met Poos, 4 oktober 2007. Adjunct secretaris-generaal van de Commissie Trojan noemt het een belangrijke fout dat de Nederlands tekst zo uit de blauwe hemel kwam vallen: er had veel meer geïnvesteerd moeten worden in het voormalige Luxemburgs Voorzitterschap. Gesprek met Trojan, 13 november 2007. Van Bonzel betwijfelt overigens dat Nieman en Poos nergens wat van wisten, gezien de geruchtenstroom in Brussel. Ook de Britse minister van BZ Hurd zegt tot vlak voor Zwarte Maandag niets geweten te hebben van een eigen Nederlands conceptverdrag. Gesprek met Hurd, 11 maart 2008
31 Memorandum DIE aan M en T, 13 augustus 1991. [Opmerkelijk dat er staat M (Minister) en T (Staatssecretaris) en *niet cc*: T; auteur].
32 Gesprekken met De Visser (13 juli 1993), Bos (23 september 1993), Bleeker (17 september 1993) en Wellenstein (30 september 1993). Van Bonzel zegt hierover: "De Visser kon of wilde helaas geen fundamentele scheiding aanbrengen tussen lidstaat en Voorzitterschap." Brief van Van Bonzel aan auteur, 4 december 2007.
33 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006.
34 Bericht van ambassadeur Bonn aan min van BZ. Ter info aan: AZ, PV/EG.
35 Gesprek met Von Kyaw, 5 maart 2008.
36 Brief van Van Bonzel aan auteur, 4 december 2007.
37 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993. Volgens Van Bonzel was het inderdaad niet de taak van Van Beuge om het voorzittersvoorstel te verdedigen. Deze sprak immers namens Nederland als lidstaat en niet als voorzitter. Gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994.
38 Er bestaat geen officieel verslag van deze bijeenkomst. Wel beschikt auteur over de gespreksaantekeningen van Dig Istha, de voorlichter van minister Van den Broek.
39 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1994. De ambtelijke adviseurs van Van den Broek hadden nauwelijks tijd (10 a 15 minuten) om hun baas in te lichten over wat hem te wachten stond en een strategie af te spreken.
40 Gesprek met Von Kyaw, 5 maart 2008; zie ook verslag van de bijeenkomst in hoofdstuk III.
41 Diary Douglas Hurd, September 30, 1991; gesprek met Hurd, 11 maart 2008. Ook de herhaalde reactie van minister Van den Broek "You fail to understand the meaning of this text!", bracht zijn ambtgenoten niet bepaald in een welwillende stemming. Gesprek met Dankert, 16 juli 1993 (zie verder hoofdstuk VI). Zie verslag in hoofdstuk III. Ook ooggetuige Dig Istha bevestigt het beeld: "Van den Broek pikte de signalen niet op. Hij ging maar door." Gesprek met Istha, 25 november 1993.
42 Van Hulten, *a.w. noot 8*, p. 203, n. 43.
43 Gesprek met Von Kyaw, 5 maart 2008. Von Kyaw herinnert zich ook nog glashelder hoe de reactie was op de interventie van Genscher: "Nachdem Genscher im Ministerrat bei der Tischumfrage sein NEIN gesagt hatte, ging ein Raunen durch den Saal, das ich noch heute zu hören meine".
44 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006. Volgens Van Bonzel verkondigden veel spelers in het openbaar heel andere opvattingen dan binnenskamers, bijvoorbeeld over het EP en het Hof. Hij herinnert zich bovendien dat het 'Foreign Office' in Londen het Nederlands Voorzittersconcept uitmuntend vond, de structuur logisch en consistent, en daarom politiek volstrekt ongewenst. Brief van Van Bonzel aan auteur, 8 december 2007.

45 Vlak na 30 september kwam een zware ambtelijk delegatie uit Rome naar Den Haag, die meedeelde dat de Italiaanse regering het Nederlandse EMU-voorstel zeer hoog opnam en nooit zou accepteren. Volgens Van Beuge waren de EMU-criteria door het Nederlands Voorzitterschap zo strak geformuleerd, dat het de bedoeling leek dat alleen vijf lidstaten mochten meedoen en Italië, Spanje en Griekenland erbuiten zouden vallen. Het misgaan in september was echt een schok, want de EMU mocht absoluut niet mislukken: dan zou ook de EPU in elkaar storten. Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007. Volgens minister van Financiën Kok had de dwarsliggerij van Italië echter niets met zijn EMU-voorstellen te maken: "Op BZ werden wel meningen of veronderstellingen geuit over de EMU, maar men had daar weinig kaas van gegeten, op Dankert en een enkele ambtenaar na." Gesprek met Kok, 11 oktober 2007. Volgens De Visser heeft Italië toen een deal gesloten met Londen, waarbij Rome de steun voor het Nederlands voorstel intrekt in ruil voor een positievere houding ten aanzien van de WEU aan Britse kant. Gesprek De Visser, 30 augustus 2007.

46 Gesprek met Von Kyaw; ook gesprek met plv. PV, A. Oostra, 19 oktober 2006. Oostra benadrukt dat de late indiening van het Nederlands ontwerp grote irritatie gaf in Brussel.

47 Gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994.

48 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006.

49 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006. Volgens minister Pronk, die optrad als voorzitter als Van den Broek er niet was, werd in deze dagelijkse bijeenkomsten bijna alleen over actuele zaken gesproken. Lange-termijnzaken of strategische benaderingen kwamen alleen aan de orde als er een nota uitging naar het parlement (gesprek met Pronk, 4 oktober 2007). Hetzelfde geldt overigens voor de REZ (gesprek met Kok, 11 oktober 2007).

50 Dit is bijvoorbeeld de opvatting van Van Beuge, die hier blijkbaar destijds geen steun voor heeft weten te verwerven. In het EMU-onderhandelingsmodel was het risico van voortijdige politieke turbulentie kleiner, maar daarbij ging het in september ook mis.

51 Van Hulten, *a.w. noot 8*, p. 208-209.

52 Brief van minister-president Lubbers aan alle ministers en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 2 oktober 1991. Nr. 91M007383.

53 Gesprek met J. Schutte, 19 november 1993.

54 Gesprekken met mw. J. Bos (23 september 1993) en Van Walsum (7 december 2006).

55 Volgens Rozemond bestaan er belangen in alle soorten en maten, vitale en ondergeschikte, op korte en lange termijn. De behoefte aan moreel zelfrespect is sterk verbonden met de Nederlandse taakopvatting, zoals in Indië, het Midden-Oosten (Israël) en in de Derde Wereld is gebleken. Dit verlangen zou volgens hem zwaar op de proef worden gesteld wanneer Frankrijk, als monumentaal vertolker van de staatsraison, een krachtiger stempel zou gaan drukken op de Europese politiek. S. Rozemond, *Nederland in West-Europa, Een plaatsbepaling*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1987, p. 10, 62.

56 Zie: S. Rozemond, 'Buitenlandse politiek en Nederlands belang', in: *Acta Politica* 18, 1983, p. 1-31, in het bijzonder p. 3.

57 Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles, A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979, p. 49-54. De stelling dat het Nederland aan een nationaal gevoel zou hebben ontbroken, wordt door historici als Sas en Boogman bestreden. Op basis van het grootse verleden ontwikkelde zich een nationalisme, waarin de internationale positie van een klein land werd geïdealiseerd, zoals besproken in hoofdstuk III.

58 Just de Visser, 'Simultaan schaken', in: Labohm (samenstelling), *a.w. noot 8*, p. 214-220; Dankert, *a.w. noot 10*, p. 211. De beschrijving van DGES/DIE is verder gebaseerd op andere hoofdstukken uit dit boek, alsmede de gesprekken met ambtenaren van dit DG en van andere DG's. Zie ook Marnix Krop & Henk Swarttouw (red.), *De*

Groothoeklens, Europa in dertien bedrijven. Liber amicorum Ronald van Beuge, Parijs: Institut néerlandais, 2001.

59 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006. Hierbij zij overigens aangetekend dat Dankert al langere tijd vele goede politieke relaties met de Verenigde Staten onderhield; gesprek met De Heer, 15 september 1993.
60 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
61 Gesprekken met Van den Broek (22 maart 2007) en Van Walsum (7 december 2006). Zie ook: D. Hurd, *Memoirs*, London: Little Brown, 2003, p. 418.
62 *Ibid*.
63 Gesprek met Bot, 9 februari 1994.
64 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.
65 Van Eenenaam verbaasde zich over deze werkverdeling en noemt het "een groot raadsel waarom de minister niet heeft ingegrepen". Gesprek met Van Eenenaam, 21 juli 1993.
66 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2001.
67 Peter van Walsum, *Verder met Nederland, de kritische terugblik van een topdiplomaat*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2001, p. 60.
68 Gesprek met Van Eenenaam, 21 juli 1993.
69 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006.
70 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006. Het is overigens opmerkelijk dat minister Poos van Luxemburg zijn voorzittersvoorstel met pijlers ook motiveerde (in het EP) met het 'geen besmetting'-argument: "Buitenlands en Veiligheidsbeleid en judiciaire samenwerking zijn niet in het verdrag opgenomen om de communautaire besluitvormingsmechanismen in tact te laten." Bericht van PV/EG aan min van BZ, 19 april 1991, betreft verslag van EP zitting 15-19 april.
71 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006.
72 Gesprekken met Van Beuge (13 oktober 2006), Van Walsum (7 december 2006) en Van den Broek (22 maart 2007). Ook de oud-diplomaten Wijnaendts en Rutten waren om advies gevraagd.
73 Van Hulten, *a.w. noot 8*, p. 209; gesprek met Bot, 9 februari 1994.
74 Gesprek met De Visser, 30 augustus 2007.
75 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.
76 Gesprek met De Visser, 7 september 2007.
77 Ibid. "Ik heb echt niet op de barricaden gestaan om het voorstel tegen te houden." Zie ook: Van Walsum, *a.w. noot 66*, p. 59-68.
78 Brief van Van Walsum aan auteur, 7 december 2006.
79 Gesprek met Oostra, 2 oktober 2006.
80 Van Walsum (*a.w. noot 66*, p. 64) voegde hieraan toe: "Ik heb pas lang na Zwarte Maandag begrepen wat voor gigantisch complex aan verwachtingen sommigen op BZ aan de communautaire benadering hadden vastgeknoopt. Niet alleen de positie van de kleinere lidstaten, ook de inbedding van het nieuwe Duitsland in Europa zou langs die weg gewaarborgd kunnen worden."
81 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993. Wel was Dankert laaiend over de rol van DGPZ (m.n. Dig Istha) bij de totstandkoming van Meines' artikel in *NRC Handelsblad* van 2 oktober 1991, dat "de minister had gespaard, maar de Chef DIE gemeen te lijf was gegaan.". En typerend voor de verhoudingen: "Meteen werd als bron aan de DGPZ-sector gedacht, altijd bereid om DGES te laten merken wie het uiteindelijk op BZ voor het zeggen heeft." Dankert, *a.w. noot 10*, p. 213.
82 Deze kenschets van de subcultuur op de PV is gebaseerd op gesprekken met Oostra (2 oktober 2006), G. Borchhart (2 november 1993) en P. Mulder (18 november 2006).
83 Gesprek met Oostra, 2 oktober 2006.
84 Gesprek met P. Mulder, 18 november 2006.
85 Gesprek met Borchhart, 2 november 1993.

86 Citaat Dankert uit: J.A. Nekkers & P. Rehwinkel, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet Lubbers-Kok*, Amsterdam: Bert Bakker, 1994, p. 148, 149. Citaat Van Bonzel uit: brief Van Bonzel aan auteur, 4 december 2007. Verder gesprekken met Dankert, Van Beuge, De Visser en Van Bonzel.
87 Gesprek met Van der Tas, 13 januari 1994. Ook De Visser hoorde van diverse PV's dat Nieman manifest destructief was met instructies. Gesprek met De Visser, 30 augustus 2007.
88 Gesprek met Trojan, 13 november 2007. Wegter was als woordvoerder van de Commissie aanwezig bij persconferenties in Brussel van Nederlandse bewindslieden: "Nieman zat dan tussen de journalisten en gaf luidkeels blijk van zijn kritiek op zijn politieke bazen." Gesprek met Wegter, 27 november 2007. Von Kyaw raakt nog steeds vertoornd als de naam van de Nederlandse PV valt: "Nieman spielte eine unglückliche Rolle. Er hatte dabei nicht nur seine eigene Agenda zum offiziellen niederländischen Entwurf. Ich erinnere mich an einen Sonder-Coreper zur Lage in Ex-Jugoslawien. Entsprechend meinen Instruktionen regte ich in der Debatte die Prüfung einer Sonderhilfe für Kroatien und Slowenien an. Nieman zeigte nicht die geringste Lust dieses Thema positiv diskutieren zu lassen. Möglicherweise hatte er dabei die Mehrheitsstimmung im Ausschuss hinter sich. Als ich wenigstens auf einer Erörterung der Frage bestand, antwortete er einfach mit einem schlichten und geradezu genussvoll-brutalen NEIN! Sein Vorgehen schien mir rüde und gegen die Regeln verstoßend.
89 Gesprek met Borchhart, 2 november 1993.
90 Gesprek met Bot, 9 december 1994.
91 Gesprek met Oostra, 2 oktober 2006.
92 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.
93 Vrij Nederland, 14 december 1991; *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1991.
94 Gesprek met Bot, 9 februari 1994.
95 Gesprekken met Dankert (16 juli 1993), Van Beuge (27 januari 1993 en 13 oktober 2006) en De Visser (4 augustus 1993. De argumenten van De Visser worden behandeld in hoofdstuk VI.
96 Nota van DIE voor REZ, 5 oktober 1990.
97 Verslag DIE: Algemene Raad, 4 december 1990.
98 Brief Nieman; aan BZ, AZ, REZ. Inzake Frans-Duits voorstel, 10 december 1990.
99 Bericht van ambassadeur in Bonn, Van der Tas, aan BZ, 10 december 1990.
100 Bericht Nieman aan BZ, inzake pijlerconstructie versus uniciteit, 5 mei 1991; alsmede Nieman aan Van den Broek MP, inzake rol Europese Raad. Op 28 mei bericht Nieman dat hij "op basis van de interventie van de minister in de IGC van 13 mei de Nederlandse voorkeur voor een unitaire structuur naar voren heeft gebracht en zijn waardering in algemene zin voor de Commissie-benadering heeft uitgesproken." Bericht van PV/EG, 30-05/91. Berichtgeving van de PV over zijn expliciete vertolking van het Nederlandse standpunt in EPU-zaken is tamelijk uitzonderlijk.
101 Verslag Interinstitutionele Conferentie IGC/EPU, afkomstig van PV/EG, 17 juni 1991.
102 Memorandum van T aan M; 24 mei 1991. (T = Staatssecretaris; M = Minister). Hoogstwaarschijnlijk sprak België met twee stemmen. Het kwam vaker voor dat de PV het ene zei en de regering het andere (in de lijn van Dankert). Vanuit DEGES werd het Belgische Ministerie van BZ hierop attent gemaakt, waarop de houding van de PV wijzigde. Brief van Van Bonzel aan auteur, 8 december 2007. Zelfs deze PV vereenzelvigde zich in sterke mate met zijn collega's. Ook de Duitse PV had zich om dezelfde reden, oorspronkelijk op persoonlijke titel, achter het Luxemburgse voorstel geschaard.
103 Memorandum van DGPZ aan M via S., 27 mei 1991 (S = Secretaris-Generaal BZ).
104 Memorandum van Chef DIE aan M; betreft Duits-Nederlandse verklaring. 31 mei 1991.

105 Verslag van Gymnich-overleg van 2/3 juni 1991. Van; Min van Buza. Bestemd voor; PV/EG en alle ambassades in EG-lidstaten. Datum 4 juni 1991. Ondertekend Celer 85.
106 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993. Sommige lidstaten, waaronder Frankrijk en Duitsland, noemden op de ministeriële zitting van 17 juni het herziene Luxemburgse voorstel echter al "een goede weergave van wat in Dresden overeengekomen was". Bericht van de PV/EG aan min van BZ, 19-06/91. Verslag van ministeriële conferentie 17 juni 1991.
107 Gesprek met Istha, 25 november 1993. Het verslag van 'Dresden', zoals uitgegaan, vertoont wel de paraaf van Van Bonzel, maar niet van Istha, die expliciet als 'niet aanwezig voor paraferen' staat vermeld.
108 Gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994.
109 Gesprek met Borchhart, 2 november 1993.
110 Gesprek met Poos, 18 oktober 2007. Eyskens zegt het beeld van de zuilenstructuur in Dresden te hebben geïntroduceerd: "Ik heb toen gezegd, we bouwen aan een structuur die lijkt op een Griekse tempel. Met zuilen: de Markt, het GBVB, en Biza/Justitie. Ja, mooi beeld, maar in de toekomst moest er een overkapping boven deze zuilen komen". Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008.
111 Bericht van Ambassade Parijs aan Min. BuZa, 26 maart 1991, inzake EPU/BVB. Hoogste verantwoordelijkheid voor buitenlands beleid ligt in Frankrijk bij de president. Rocard verwoordde de positie van de Franse regering overigens wel juist, zoals later zou blijken. Uit het verslag blijkt ook dat Dankert het Nederlands standpunt over de communautarisering van het buitenlands beleid uiteen laat zetten door ambassadeur (en voormalig DGPZ) Wijnaendts.
112 Aantekeningen Chef DIE, 23 juni 1991.
113 *Ibid*.
114 Gesprek met De Visser, 4 augustus 1993.
115 *Ibid*.
116 Zendbrief van DIE aan Mr.Drs. R.K. Visser, Ministerie van AZ, begeleidend schrijven bij ontwerp-EPU-verdrag, 27 augustus 1991.
117 Bericht van DIE aan M en T; 28 augustus 1991. Tekst is aangepaste versie van zendbrief aan Visser: de schokeffectpassage is nu echter weggelaten.
118 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993.
119 Van Walsum herinnert zich dat bij DGES "de verhalen van Van der Tas werden weggewuifd". Gesprek met Van Walsum, 7 december 2007.
120 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993.
121 Aantekeningen van De Visser, zoals getoond tijdens gesprek van 4 augustus 1993.
122 Verslag DIE, 17 september 1991. Van Chef DIE, Kenmerk 673191.
123 Gesprek met Dankert 16 juli 1993; en verslag DIE, 17 september 1991.
124 Dagboek De Visser; gesprek met Van Walsum, 7 december 2006. De Dankert-club stelde vast dat de Britse media zich steeds bozer maakten over het woord 'federaal'. Het woord had echter geen juridische betekenis en zou uit tactische overwegingen door het Voorzitterschap tot 'Maastricht' gehandhaafd moeten worden. Uiteindelijk zou dan, in ruil voor intrekking, essentiële concessies van Major verkregen kunnen worden. Dat werd althans gehoopt. Brief van Van Bonzel aan auteur, 8 december 2007.
125 Memo Chef Die aan M en T, 9 september 1991.
126 Memo DGPZ aan M. en T. Via S. Betreft EPU/EMU: voorbereiding REZ.
127 Bericht van PV/EG aan min van BZ, 11/09/91.
128 Ibid.
129 Zendbrief van DIE. Overzicht van resultaten van sonderingen van hoofdsteden, 20 september 1991.

130 Gesprekken met Van Beuge (27 januari 1993 en 13 oktober 2006). Seiler-Albring was (politiek) staatssecretaris, Lautenschlager (ambtelijk) staatssecretaris en Von Kyaw 'directeur' Europese Integratie.
131 Bericht van PV/EG aan min van BZ, 11/09/91.
132 Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008; na uitwerking van het vraaggesprek heb ik de heer Eyskens gevraagd hoe zijn meningen zich verhouden tot de rapportage van De Visser, zoals geciteerd in de tekst. In een brief (3-3-2008) antwoordde hij: "Het is juist dat ik de Nederlandse tekst prima vond, vanuit een principieel standpunt dat ik volmondig steunde. De verslaggeving van BZ is correct. Evenwel had ik meteen de indruk dat het voorstel geen kans maakte, gezien de mentaliteit bij de lidstaten. Ik betreurde deze gang van zaken. Toch heb ik het voorstel op de ministerraad openlijk en nadrukkelijk gesteund. Ik was de enige rond de tafel. Ik vond het de moeite de lidstaten voor hun verantwoordelijkheid te plaatsen. Ik wil in die zin mijn verklaring aan U nuanceren. Zoals U het formuleert geeft dat de indruk dat ik met een dubbele tong heb gesproken, quod non."
133 Bericht van Ambassadeur in Athene aan min van BZ, 8 juli 1991. De Griekse regering neemt het Nederland kwalijk dat het zich keert tegen het WEU-lidmaatschap van Griekenland. Volgens de ambassadeur kwamen in de jaren tachtig de aanvallen vooral van links (Pasok), maar 'thans' van rechts. De diplomaat heeft weinig hoop dat dit publieke imago binnenkort zal verbleken. Bovendien was de Griekse regering verbolgen dat zij niet persoonlijk in Athene bezocht was door het Nederlands Voorzitterschap. De Griekse steun werd in Den Haag ten onrechte als vanzelfsprekend beschouwd. Brief van Van Bonzel aan auteur, 8 december 2007.
134 Gesprek met Van Beuge, 13 oktober 2006. Het 'optimisme' van De Visser blijkt ook uit de aantekening in zijn dagboek van 26 september 1991: "PV-vergadering. Steun van: Spanje, Duitsland, België, (Italië en Griekenland voorzichtig). Ierland was neutraal. Frankrijk ontevreden over de inhoud van het GBVB. Luxemburg, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk waren tegen. Het verslag van PV Nieman van deze vergadering laat een heel ander beeld zien. Zie hoofdstuk III.
135 Verslag van IGC II, Persoonlijk Vertegenwoordigers, dd. 26 september. Afkomstig van PVEG. Bestemd voor minister, via PVVN, New York. Tevens naar alle Nederlandse ministers en alle ambassadeurs in de EG-hoofdsteden. Voorrang: MOST IMMEDIATE – 8 uur 's morgens op de bureaus van alle geadresseerde ministers. Zie ook: Verslag PREC Kerr, zoals aan de regering in Londen is verstuurd, 27september. Kopie aanwezig in archief van ministerie van BZ in Den Haag.
136 Gesprek met Bot, 9 februari 1994. Bot en Nieman waren goede bekenden van elkaar, onder meer door een eerdere gemeenschappelijke plaatsing in Brussel.
137 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993.
138 Gesprek met Van der Tas, 13 januari 1994.
139 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
140 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
141 Gesprek met Dankert, 16 juli 1993.
142 Gesprek met Van Beuge, 11 oktober 2006.
143 Gesprek met Van der Tas, 13 januari 1994. Bij het aanbieden van de Voorzitterstekst aan het *Bundeskanzleramt* kreeg een Nederlandse diplomaat echter te horen dat de medewerkers van Kohl ontstemd waren dat Dankert bij zijn recente bezoek hen had overgeslagen en uitsluitend naar het Ministerie van BZ was gegaan. Bericht van Ambassadeur in Bonn aan min van BZ, 25 september 1991.
144 Van Hulten, *a.w. noot 8*, p. 209, n. 77; ook vraaggesprek voor Radio 1 met Hans Prakke, 4 oktober 1991.
145 Van Walsum, *a.w. noot 66*, p. 63-64.
146 Vraaggesprek Radio 1, 4 oktober 1991.
147 Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008.
148 Gesprek met Hurd, 11 maart 2008.

149 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007. Volgens Van den Broek dreigde Kohl begin december 1991 met eenzijdige erkenning van Kroatië. Bemiddelaar Carrington en VN-secretaris-generaal Perez de Quellar schreven hem: "zo'n erkenning is zeer gevaarlijk, doe het vooral niet." In januari heeft Duitsland inderdaad Kroatië en Slovenië erkend. De EG ging mee, tot woede van de twee briefschrijvers. Van den Broek: "Een paar maanden na die erkenning is inderdaad de boel in Bosnië ontploft." De uitspraak van Dumas, waarop de minister doelt luidt: "Natuurlijk... de Fransen en Duitsers besloten elkaar te ondersteunen en niet het project van Delors en Nederland." Geciteerd in: Joost P. van den Akker, *Maastricht, het verdrag* (Uitgave in opdracht van de gemeente Maastricht in het kader van het project 'Maastricht celebrates Europe'), 2007, p. 41. Ook Van Walsum noemt de relatie tussen Van den Broek en Genscher in deze periode "uitgesproken slecht"..

150 Gesprek met Von Kyaw, 5 maart 2008. Genscher zelf had aan de auteur uitdrukkelijk toegezegd vragen over dit onderwerp te beantwoorden, maar heeft hier vervolgens van af gezien. Ook in zijn eerder vermelde memoires *Erinnerungen* zwijgt de Duitse minister over de redenen van zijn opstelling op 30 september 1991.

151 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.

152 Gesprek met Von Kyaw.

153 Gesprek met Elisabeth Guigou, 9 april 2008. Volgens de Franse minister voor Europese Zaken was de eenheidsstructuur onaanvaardbaar omdat het VK, Ierland en Denemarken nooit zouden instemmen met zeggenschap van de Commissie en het EP over het buitenlands beleid en Defensie.

154 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.

V

Het Bureaucratisch Politieke Proces: departementen en Tweede Kamer

Introductie

In de hieraan voorafgaande analyse stonden vooral de activiteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en de Permanente Vertegenwoordiging (PV) centraal: de voorbereiding, de consultaties en de onderhandelingen tot 'Maastricht'. BZ had decennialang het Nederlandse EG-beleid geconcipieerd. De algemene inzet voor 'Maastricht' van het kabinet-Lubbers III (1989-1994) kwam eveneens van de 'Apenrots'. In dit hoofdstuk zal blijken waarom ook andere departementen in de beschouwing moeten worden betrokken.

De Europese Politieke Unie (EPU) kende oorspronkelijk vier doeleinden: de noodzaak van democratisering; verhoging van doelmatigheid van het besluitvormingsproces; versterkte buitenlandspolitieke verantwoordelijkheid; de voorbereiding op de toekomstige uitbreiding van de Gemeenschap. Tijdens de onderhandelingen werd de EPU echter van lieverlee ook opgetuigd met allerlei nieuwe beleidsterreinen. Op de Top van Rome (december 1990) werd een reeks (mogelijke) nieuwe competenties vastgesteld (hoofdstuk II). De nieuwe onderwerpen vielen buiten de eigen taken en deskundigheden van de ministeries van Buitenlandse Zaken, die de hoofdverantwoordelijkheid voor de Intergouvernementele Conferentie over de EPU (IGC-EPU) droegen.[1]

De geleidelijke verbreding van het werkterrein had dan ook implicaties voor de nationale beleidsvorming. In alle lidstaten raakten de ministeries van BZ voor de onderhandelingsinzet steeds meer aangewezen op deskundigheid en instemming van zogenoemde 'vakdepartementen'. Deze waren bepaald niet allemaal voorbereid op een eigen inbreng in het proces. De nationale coördinatie van de standpuntbepaling voor 'Brussel' kreeg met het oog op 'Maastricht' een belangrijke nieuwe dimensie. Dat gold zeker voor Nederland, dat immers (mogelijk) in de eindfase het Voorzitterschap zou gaan bekleden. De regering had in de aanloop de communautaire benadering stevig aangezet (cf. de nota's 'Verder bouwen', enz.) en zich duidelijk ontevreden betoond met het Luxemburgse voorstel. Zij had aangekondigd tijdens haar '*Présidence*' met eigen teksten te zullen komen. Deze moesten door de ministerraad en dus door alle departementen worden goedgekeurd.

Ook in dit hoofdstuk gaat het om de vraag in hoeverre het Rationele Actor Model voldoet. Was een eensluidende, zorgvuldig afgewogen opvatting van 'de actor Nederland' gegeven deze uiteenlopende betrokkenheid nog wel mogelijk? Het uitgebreide EPU-spectrum brengt mee dat ook de overige 'Haagse' spelers moeten worden belicht: bewindslieden en ambtenaren van alle departementen. Mijn aandacht gaat hier vooral uit naar de beleidsvorming binnen de ministeries, de relaties tussen de politieke ambtsdragers en hun medewerkers, alsmede de interdepartementale afstemming.

Valt 'Zwarte Maandag' alleen BZ aan te rekenen of was van een collectief 'Haags' falen sprake? Allereerst verdient de vraag beantwoording of de uitgesproken communautaire Europa-visie van BZ ook in gelijke mate werd gedeeld door de overige ministeries. Meer algemeen zal ik verslag doen van het 'politiek-ambtelijk touwtrekken'. Welke rol speelden ambtelijke staven? Was de politieke top sturend of werd zij gestuurd? In het bijzonder zal ik nagaan in hoeverre het proces zich kenmerkte door 'Bureaupolitiek'. Uiteindelijk gaat het om de implicaties van het interne proces voor de effectiviteit van het Nederlands Voorzitterschap. Heeft de multi-departementale bemoeienis de 'rationaliteit' van het Nederlands optreden belemmerd of juist niet?

Daarnaast bespreek ik de positie van een andere 'Haagse speler': de Tweede Kamer en haar invloed op het besluitvormingsproces. Ook hierbij is de achterliggende vraag of Nederland wel beschouwd kan worden als een rationele monolithische eenheid. Stond het parlement inderdaad, zoals bijvoorbeeld minister-president Lubbers stelt, als één blok achter de regering?[2] Maakten de volksvertegenwoordigers onderscheid tussen de doelstellingen van Nederland als lidstaat en Nederland als voorzitter? Ten slotte komt de vraag aan de orde of de Tweede Kamer mede debet was aan de afgang op 'Zwarte Maandag'.

De betrokkenheid van de departementen bij de EPU

Toen in 1990 in Dublin besloten werd tot een Europese Politieke Unie, stond nog allerminst vast wat deze moest inhouden. Eind van dat jaar werd in Rome een tekst aangenomen waarin de deur werd geopend voor eventuele verbreding van EG-competenties (hoofdstuk II). Het algemene regeringsbeleid werd neergelegd in de nota's over de Nederlandse opstelling in het Maastrichtproces (o.a. 'Verder bouwen aan Europa').

Gaandeweg hebben de lidstaten meer ideeën ingebracht en dijde het EPU-concept verder uit. Ging het aanvankelijk nog alleen om de algemene inzet in de onderhandelingen, toen Nederland voorzitter werd kwam er nog een nieuwe dimensie bij: welke concrete initiatieven gaan we nemen om het Luxemburgse voorstel te veranderen? Sommige departementen, zoals het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Landbouw, waren al tientallen jaren nauw betrokken bij de Europese integratie. Voor andere ging dat niet op. Het zich verbredende spectrum bestreek echter steeds meer uiteenlopende beleidsterreinen. De verdragswijziging was bovendien van een

andere orde dan routinematige onderhandelingen over vakinhoudelijke voorstellen van de Commissie. Het ging nu om 'structureel politieke' beslissingen, met mogelijk belangrijke implicaties voor een departement: het al dan niet op Europees niveau brengen van beleidsonderdelen en de (eventuele) wijze van besluitvorming. Het resultaat raakte de 'eigen' departementale competentie en dus ook de belangen van de desbetreffende sector. De verdragswijziging had op een breed front belangrijke consequenties: in Maastricht zou er niet voor niets op het hoogste politieke niveau over worden beslist. Niettemin bleven de bureaucratieën dezelfde routines volgen alsof het gewoon om richtlijnen of verordeningen ging. Wel werd er, zoals gezegd, tevens een interdepartementaal 'EPU-overleg' ingesteld, dat de besluitvorming in de Coco voorbereidde en onder voorzitterschap stond van Dankert of De Visser. De 'Europa'-specialisten van de ministeries deden nu (meestal) ook de EPU.

Zoals in Hoofdstuk IV vermeld, was de coördinatie gebaseerd op de grote autonomie van de departementen. Die autonomie vloeit voort uit de constitutioneel verankerde collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers. Deze zijn principieel gelijkwaardig.[3] Aan deze grondwettelijke voorziening ligt een langdurige politieke realiteit ten grondslag: Nederland kent uitsluitend coalitiekabinetten. In verscheidene politicologische studies is gewezen op de algemeen sterk gefragmentariseerde politieke en bestuurlijke structuur en cultuur in ons land. Hierin past een grote zelfstandigheid van de ministeries. Zij kunnen hun eigen gang gaan, zolang ze buiten het beleidsterrein van andere departementen blijven (non-interventie). Bij raakvlakken volgen moeizame onderhandelingen, aangezien niemand het formele recht heeft om knopen door te hakken. Dat is in het algemeen zo en het gold ook voor de coördinatie van Europees beleid.[4]

Het ministerie van BZ fungeerde als coördinator en voorzitter van het interdepartementaal overleg (hoofdstuk IV). Deze rol lag voor de hand en werd door de andere departementen erkend. De minister-president had als voorzitter van de Raad voor Europese Zaken (REZ) en de ministerraad een eenheidsbevorderende rol in de politieke besluitvormings fase.[5] De EPU-verdragswijziging was de primaire verantwoordelijkheid van de minister en de staatssecretaris van BZ. Zij ondertekenden de desbetreffende regeringsnota's en verdedigden deze in de Tweede Kamer. Daarnaast had de minister-president bijzondere verantwoordelijkheden (hoofdstuk VI). Op enkele uitzonderingen na bespraken de overige bewindslieden hun inzet niet direct met de volksvertegenwoordiging.[6] Het gevolg hiervan was dat zij alleen achter de schermen opereerden. Vrijwel het gehele interdepartementale afwegingsproces onttrok zich aan directe parlementaire bemoeienis, alsmede aan de ogen en oren van de media.

Het kabinet (Lubbers III, 1989-1994) bestond uit een coalitie van CDA en PvdA. Vooral vanaf voorjaar 1991 kwam het 'Maastricht-proces' af en toe in de ministerraad aan de orde, maar de echte debatten vonden plaats in de REZ. Wel heeft het kabinet ingestemd met de inzet voor een unitaire struc-

tuur van het verdrag, overigens zonder veel discussie. De verdragswijziging hield de meeste bewindslieden lange tijd nauwelijks bezig. Europa lag voor velen nog ver weg. Zij hadden bovendien wel iets anders aan hun hoofd: het regeringsbeleid stond vooral in het teken van bezuinigingen. Hierdoor ontstonden voortdurend spanningen tussen de bewindslieden. Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur D'Ancona herinnert zich: "De verhoudingen en de sfeer in het kabinet waren slecht. Dat kwam door de bezuinigingsrondes die we elke zes weken hadden. Die haalden niet het beste in de mensen naar boven. Iedereen probeerde er zelf zo goed mogelijk uit te komen. Bewindslieden identificeren zich sterk met de belangen van hun ministerie. De botsingen tussen de bewindslieden liepen langs de lijnen van de departementen, niet van de partijen." Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk bevestigt dit beeld. Hij wijst erop dat bewindspersonen worden beoordeeld op hun prestaties op eigen terrein, niet op het totale kabinetsbeleid. De bezuinigingen hadden een funeste uitwerking: "Over beleid werd nauwelijks gesproken. Alle beleid werd van de financiële kant bezien: wat kost het en kan het niet goedkoper? [...] Het ging altijd over de begroting, nooit over de samenleving."[7]

Uitgerekend in de periode van het Nederlands Voorzitterschap besloot het kabinet in te grijpen in de WAO. Hierdoor brak een ernstige politieke crisis uit. Een verbazingwekkende politieke timing en een bewijs te meer dat Europa de dampkring van het kabinet als geheel nog niet echt had bereikt.[8]

De fixatie op de departementale tegenstellingen zette zich voort in het interne partijberaad bij de coalitiepartners. Bij het CDA stond Europa bij het wekelijks beraad tussen bewindslieden en fracties Europa zelden op de agenda. Volgens Penders, voorzitter van de christendemocratische delegatie in het EP en vaste deelnemer, kwam dit mede doordat de staatssecretaris van Europese Zaken toen een PvdA-man was en niemand van de eigen bewindslieden behoefte voelde erover te spreken.[9]

Bij de PvdA was het overigens niet anders. Hier zat Pronk het wekelijks overleg van bewindspersonen en fractievoorzitters voor. Hij werd daar niet erg vrolijk van: "Het was onaangenaam van sfeer. Hijgerig en pinnig. Er was geen enkele belangstelling voor buitenlandse politiek. De houding was: 'buitenlands beleid, dat los je elders maar op.' De Golfoorlog, Joegoslavië, het Verdrag van Maastricht, het zijn toch enorme vraagstukken!" Ook voor D'Ancona droegen deze bijeenkomsten niet bij aan haar levensvreugde: "Het was er helemaal niet gezellig. Bovendien bestond er geen enkele interesse in Europa. Alleen Dankert informeerde de groep soms over de Maastrichtvoorbereiding. Daar werd echter nooit over gediscussieerd. Dat kon ze niets schelen."[10]

Vooral in de voorbereidende fase tot het Nederlands Voorzitterschap voelde (vrijwel) geen enkele vakminister zich geroepen de toch al moeizame relaties verder te belasten. De voorbereidingen werden overgelaten aan Dankert, daarin gesteund door Lubbers. Niemand stelde de communautaire 'Verder

bouwen'-lijn ten principale ter discussie. Maastricht was nog ver weg en de eigen departementale betrokkenheid veelal nog niet uitgekristalliseerd. Dat veranderde enigszins toen Nederland moest reageren op het voorstel van Luxemburg. In de Raad voor Europese Zaken (REZ) werd gedebatteerd over conceptteksten op diverse beleidsterreinen.

Deze discussies werden routinematig voorbereid in de het EPU-overleg. Dit was, zoals gezegd, een zeer uitgebreid gezelschap. De vergaderingen verliepen moeizaam, omdat iedereen een duit in het zakje mocht doen. Directeur-generaal Europese Samenwerking, Van Beuge, was steeds aanwezig, soms als voorzitter, en ergerde zich: "De wekelijkse instructies naar de PV gingen via de Coco (EPU-overleg). Daar werd eindeloos aan gesleuteld door hobbyisten, zodat ze onleesbaar werden. Ik heb ze soms door laten gaan om de reacties in Brussel te testen. Nieman voerde ze gewoon niet uit."[11] Van Hoogstraten woonde namens het Ministerie van WVC de vergaderingen in de Raad voor Europese Zaken en het Coco/EPU-overleg bij en zag opvallende verschillen: "Het ambtelijk beraad was heel erg een eigen leven gaan leiden. Het was een soort loopgravenoorlog: over de standaardtegenstellingen werd niet meer onderhandeld. Er was ontzettend veel genavelstaar tussen de ambtenaren, in tegenstelling tot de ministers, die konden binnen afzienbare tijd tot belangrijke besluiten komen. De onenigheid tussen de *ministeries* was vaak veel groter dan die tussen de *ministers*. De ambtelijke adviezen werden lang niet altijd opgevolgd. Wat de ministers met elkaar overeenkwamen, sloot niet altijd aan bij wat de ambtenaren hadden afgesproken. Bewindslieden hadden soms hun eigen ideeën."[12] Ook Van Beuge nam waar dat de interdepartementale verschillen bij de ambtenaren voortdurend scherper werden aangezet dan op politiek niveau. De DGES heeft daar ook een verklaring voor: "Gespecialiseerde ambtenaren kunnen vaak beter inhoudelijk argumenteren waarom ze het ergens niet mee eens zijn. Ministers gaat dat vaak minder goed af. Bovendien hebben ambtenaren de neiging twintig bezwaren aan te voeren, en dat worden er twee of drie voor de minister, want zoveel is niet vol te houden. In de Coco zag je dikwijls een berg tegenwerpingen van een ministerie, maar dat was in de ministerraad al door de departementale zeef gereduceerd tot twee of drie. Deze kon de minister nog wel hanteren."[13]

Het interdepartementaal overleg over de EPU was volgens alle geraadpleegde deelnemers lange tijd weinig vruchtbaar. Niettemin bestond er volgens voorzitter Dankert tussen de departementen 'een redelijke overeenstemming'. Van Beuge stelt vast dat "uit alle conclusies van de Coco (EPU-overleg) nooit controverses zijn gebleken".[14] Deze gesuggereerde consensus was echter grotendeels schijn, maar dat bleek eerst toen BZ een eigen concept had voorbereid. Pas in september brak de echte discussie los tussen de departementen. De vraag rijst vervolgens wel waarom die schijnovereenstemming zo lang kon bestaan?

Vanaf 1988 is er gesteggeld over de institutionele vormgeving van de EG. Alle betrokkenen noemen de debatten veelal abstract, 'up in the air'. De

Visser: "Ik heb me in die jaren als chef DIE gek vergaderd!" Ook volgens hem leverden de inspanningen echter weinig concreets op: "De departementen zagen er de ernst nog niet van in. Beleidsvoornemens zijn vooral voornemens en nog geen beleid. Pas als het vertaald wordt in operationele stukken wordt het menens."[15] Van Beuge deelt dit inzicht: "Tja, er zijn altijd mensen die het niet zo hoog opspelen en denken, laat maar lopen, het komt uiteindelijk wel in orde." Hij geeft echter nog een verklaring: "Dat de departementen pas zo laat met hun bezwaren kwamen, komt omdat de DG's daar zich niet of nauwelijks met Europa bezighielden. Het is dikwijls op een te laag niveau blijven steken."[16]

Tijdens het Luxemburgs Voorzitterschap werden wel amendementen besproken op het voorliggende concept. Niettemin ging het debat vooral over de structuurkwestie: pijlers of eenheid. De steeds dominant aanwezige De Visser was in de ogen van zijn collega's geobsedeerd door dit onderwerp. Hij bereidde zelf de EPU-conclusies voor en wist zijn collega's mee te krijgen. Veelzeggend was het standpunt van de Coco eind juni 1991, aan de vooravond van de informele Raad van de ministers van BZ en de Europese Raad onder het Luxemburgs Voorzitterschap. De Visser schrijft in zijn onmiskenbare eigen stijl: "De Coördinatie Commissie concludeerde dat Nederland tijdens het zgn. conclaaf van ministers van BZ, 23-24 juni a.s. en de ER van Luxemburg dient vast te houden aan het streven naar een daadwerkelijke unitaire verdragsstructuur. *Van politieke overeenstemming op onderdelen van de EPU kan geen sprake zijn, zolang de onzekerheid bestaat omtrent de mate waarin het ontwerpverdrag aan dit vereiste tegemoet komt*. Beoordeling van materiële dossiers en deelaspecten van institutionele aard moet plaats vinden in functie van bevredigende onderhandelingsresultaten op het vlak van een aantal onderling samenhangende horizontale dossiers: verdragsopbouw (unicité en evolutief karakter), institutioneel geraamte (rol Commissie en Hof) en de democratische onderbouwing van dit geheel. [...] Zij verwelkomde voorts het feit dat het VZ-schap thans op alle deelterreinen met uitzondering van fiscale zaken kiest voor de *samenwerkingsprocedure* waar meerderheidsbesluitvorming is voorgeschreven. Dit laat overigens onverlet dat Nederland zijn *reserve* handhaaft voor wat betreft de *codecisie* en wetconstructie."[17]

In de vakantieperiode van 1991 vond er geen enkel interdepartementaal overleg plaats. De consternatie was groot toen eind augustus BZ met een eigen uitgewerkt voorstel voor de dag kwam. De EPU-overleg-deelnemers kregen de tekst pas begin september (nota bene in het Frans!), nadat hun ministers en zelfs enkele partnerlanden al een exemplaar hadden ontvangen. De woede was groot en unaniem. Ook de directeuren- en secretarissen-generaal van de diverse departementen voelden zich geschoffeerd.

Het gevolg was dat de topambtenaren zich ook nadrukkelijk gingen manifesteren in de zogenoemde 'Van Beuge-groep' en tijdens de 'Dankert lunches'. Ook op ministerieel niveau werden nu veel meer dan voorheen de EPU-messen geslepen. De relevante ministers kwamen frequenter bijeen in de REZ (normaal één keer per maand). Na de bijeenkomst van 17 september was er

nog steeds geen overeenstemming. Dankert heeft toen nog met bijna alle betrokken bewindslieden gesproken ter voorbereiding van de beslissende ministerraadsvergadering van drie dagen later. Daar zijn de laatste geschillen bijgelegd en is het ontwerp goedgekeurd.

De verhoudingen tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen waren door de commotie van eind augustus en de afgang op 30 september onmiskenbaar gewijzigd. BZ zou zich hebben ontpopt als 'belanghebbende speler' in plaats van neutrale coördinator. Na 'Zwarte Maandag' werden de departementen dan ook op een meer directe wijze bij de onderhandelingen betrokken. De vertegenwoordiger van de lidstaat Nederland, Van Beuge, wilde tijdens de besprekingen in Brussel bij voorkeur vergezeld worden door departementale specialisten. Dat is in veel gevallen ook gebeurd. Niettemin ging het af en toe behoorlijk mis. Zo werd staatssecretaris Simons de oren gewassen in de Raad voor Volksgezondheid vanwege een Nederlands voorzittersvoorstel dat hij niet eens kende en bovendien verwierp![18]

Ook de vergaderingen in het Coco/EPU-overleg veranderden van karakter. Mevrouw Bos van het Ministerie van Financiën verwoordde het gevoel van veel deelnemers: "Het werd een stuk zakelijker en neutraler onder leiding van Van Beuge. Echt veel prettiger werken. Die eindeloze ideologische discussies waren afgelopen. Er werden weer gewoon instructies voor de inzet in Brussel opgesteld."[19]

Tot zover de algemene karakterisering van de coördinatie. Om meer inzicht in het proces te krijgen is het noodzakelijk ook de afzonderlijke departementen kort te behandelen. Binnen het bestek van dit hoofdstuk zal ik de besluitvorming binnen de ministeries schetsen. Daarnaast beschrijf ik hoe een aantal verantwoordelijke politici en direct betrokken ambtenaren het interdepartementaal overleg heeft ervaren.

Ministerie van Justitie

Minister Hirsch Ballin had ingestemd met de nota's waarin de communautaire lijn duidelijk was vastgelegd. Naar eigen zeggen deed hij dat met overtuiging: "Er was in het kabinet nauwelijks discussie over. De Kamer wilde het zo, de staatssecretaris die ermee was belast stond erachter en het paste in de traditie van het Nederlands beleid. Ik had er geen principiële bezwaren tegen. Het borduurde voort op het zogenoemde Spinelli-rapport. Ik vond het geen ongewenste, maar een mooie ontwikkeling."[20]

Dat vonden zijn ambtenaren echter niet. Zij waren tevreden met hoe het ging. Op Europees niveau bestond overleg binnen intergouvernementele structuren, zoals 'Schengen' en 'Trevi'.[21] Nederland kon daar uitstekend mee uit de voeten. Zo nodig zou het 'Schengen-verdrag' verder uitgebouwd kunnen worden. De bij het Europees overleg betrokken ambtenaren vreesden dat bij supranationale besluitvorming de Nederlandse rechtsorde zou worden

aangetast. Harmonisatie van wetgeving was niet per definitie noodzakelijk. Het Gemeenschapsrecht gaat boven nationaal recht; het was ondenkbaar dat dit bijvoorbeeld voor strafrecht of politie zou gaan gelden. Volgens de toenmalige raadsadviseur (en latere minister) Piet Hein Donner beschouwde BZ justitie "als een gewone materie die je direct het verdrag in kon fietsen". Daar was echter in zijn eigen visie geen sprake van. Justitiële zaken vergden een geheel andere benadering dan bijvoorbeeld de integratie van markten. Veel problemen vroegen een actievere aanpak van de overheid en vereisten een besluitvorming waar de Gemeenschap nog niet in zou kunnen voorzien.[22] Bij de ambtelijke top bestonden grote bezwaren tegen de communautaire benadering. Sommigen waren zelfs principieel tegen de 'Dankert-lijn'.[23] Andere ambtenaren gingen niet zover en zagen op termijn wel communautaire perspectieven, bijvoorbeeld op het gebied van vreemdelingenbeleid.[24]

De instemming van de minister met de 'communautaire' nota's leidde bij zijn ambtenaren tot gefronste wenkbrauwen, maar echt ongerust werden ze nog niet. Het regeringsstandpunt was tamelijk abstract en weinig expliciet over hun werkterrein. Bovendien beschouwde Justitie zich niet als 'demandeur': er waren geen onderwerpen die het departement graag in het verdrag opgenomen wilde zien. Ook ontstond op dit ministerie geen beroering over het Luxemburgse voorstel. Die pijlerstructuur was zo gek nog niet en hield de eigen materie in elk geval buiten de communautaire sfeer.

In de maanden voorafgaand aan het Nederlands Voorzitterschap droegen de Justitie-ambtenaren hun eigen opvattingen uit in het interdepartementaal overleg. Zo nam Donner in de Coco namens zijn departement het standpunt in dat uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement ongewenst was, omdat de Gemeenschap nog geen volwassen structuur en gewicht had.[25] Hij ging hiermee niet alleen recht tegen een hoofdpunt van het regeringsbeleid in, maar ook tegen zijn eigen minister, die mede verantwoordelijk was voor het desbetreffende kabinetsstandpunt.

Veel invloed hadden de Justitie-vertegenwoordigers overigens niet. Ze erkennen dat zelf, maar leggen de schuld ervan bij BZ. Zo zou het Coco/EPU-overleg verregaand in één richting gestuurd zijn door de 'Dankert-club'. Volgens ambtenaar Bleeker was er met BZ geen discussie mogelijk over de justitie-paragraaf, omdat het geobsedeerd was door de structuurkwestie.[26] Ook Donner noemt de besluitvorming "niet uitgebalanceerd" en verwijt BZ dat het "fundamentele punten heeft willen doordrukken". Hij wijst erop dat de conceptconclusies door BZ werden geschreven en dat deze vaak pas ter plekke werden uitgedeeld. Naar zijn oordeel "was er niet echt sprake van coördinatie, maar veeleer van het instemming verkrijgen van de departementen met de beleidslijn van BZ".[27]

De betrokken Justitie-ambtenaren koesterden een groot wantrouwen jegens Dankert en De Visser. Afgezien van de inhoudelijke onenigheid bestond er irritatie over hun stijl van opereren. Deze werd als arrogant ervaren: BZ zette de lijnen uit, de andere departementen moesten zich daar maar naar schikken.[28]

Tijdens het Luxemburgs Voorzitterschap komt Justitie met een eigen verdragstekst. Deze is formeel ingepast in de eenheidsstructuur, maar de procedures blijven intergouvernementeel. De kern hiervan is het ontbreken van een evolutieve clausule in communautaire richting. Liet het Luxemburgs voorstel nog de mogelijkheid open van een communautaire aanpak, in de Justitie-tekst blijft alles altijd intergouvernementeel. Op ambtelijk aandringen stelt Hirsch Ballin het in ministerieel verband aan de orde. Het wordt onder sterke druk van BZ afgewezen.[29]

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwam, zoals gezegd, na de zomervakantie van 1991 tot ieders verrassing met een eigen ontwerpverdrag. Zelfs minister Hirsch Ballin werd er totaal door overvallen. De minister-president kreeg als eerste op 27 augustus de tekst toegezonden.[30] Nota bene de dag ervoor had de minister van Justitie een brief over de EPU gestuurd naar zijn collega Van den Broek, met kopieën voor Lubbers en Dankert, waarin hij zich beklaagde over het gebrek aan inhoudelijke diepgang van de discussies tussen de PV's over het *Luxemburgse* voorstel! Hirsch Ballin zette aan BZ zijn opvattingen over de justitie-paragraaf uiteen, terwijl dit departement inmiddels al samen met de Commissie een nieuwe tekst had geconcipieerd. De Justitieminister nuanceerde het eerdere standpunt (alles altijd intergouvernementeel) en onderscheidde in zijn epistel drie groepen onderwerpen: geschikt voor communautarisering op korte termijn, op lange termijn, en 'vooreerst in het geheel niet'. Tot de eerste categorie behoorden visumbeleid, buitengrenscontrole, vrije circulatie en verkeer binnen de lidstaten; tot de tweede categorie illegale immigratie en aspecten van asielpolitiek; tot de derde categorie politiële en justitiële strafrechtelijke samenwerking. Het gehele justitiegebied diende onderworpen te worden aan het beginsel van subsidiariteit.[31]

Het BZ-concept arriveerde eerst dagen later op het departement van Justitie en deed toen pas, in de woorden van minister Hirsch Ballin, "alle alarmbellen rinkelen". Zijn topambtenaren hadden geen bemoeienis gehad met de tekst en waarschuwden dat het ontwerp geen schijn van kans zou maken.[32] Tot die tijd had de minister zich maar weinig met de materie beziggehouden. Dat gold overigens ook voor de andere Europese ministers van Justitie, die toen nog nauwelijks in Europees verband bijeenkwamen. Volgens topambtenaar Schutte ontbrak het aan politieke sturing. In zijn ogen werd de richting van het beleid door het ambtelijk apparaat aangegeven. De enkele brief die de minister liet uitgaan, was op initiatief van zijn ambtenaren. Er vonden bovendien nauwelijks diepgaande inhoudelijke gesprekken plaats. Het besluitvormingsproces verliep volgens Schutte als volgt: "De minister werd via nota's geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen. Ik deed hem voorstellen en als er geen commentaar kwam, dan was het beleid. Alleen als ik zelf vond dat er meer mogelijkheden waren, legde ik de minister alternatieven voor."[33] Ook raadsadviseur Donner sprak nooit intensief met de minister en heeft naar eigen zeggen slechts twee keer een nota over de wezenlijke punten aan de minister gestuurd.[34]

Het stiekem voorbereide concept van de 'Dankert-club' bracht Hirsch Ballin nu wel heftig in het geweer. Hij ontpopte zich als de meest geharnaste tegenstander van BZ. Zijn verzet was echter ingegeven door andere motieven dan die van zijn ambtenaren. Hirsch Ballin erkent dat zijn naaste medewerkers geen enkele behoefte hadden aan communautarisering van het justitiebeleid. Hij wijst er echter met klem op dat dit niet voor hemzelf gold: "Ik was er niet principieel tegen dat Europa ook over justitie gaat, maar we waren er nog niet aan toe. Het had absoluut geen kans, al was het maar omdat de Britten en de Fransen mordicus tegen waren." Volgens de minister heeft BZ hem ten onrechte verweten niet te willen. De minister had herhaaldelijk met Dankert over de EPU-tekst gesproken. Hirsch Ballin herinnert zich: "Dan zei de staatssecretaris: 'Ernst, jij bent toch ook voor verdere communautarisering en versterking van het Europees Parlement?' Ik antwoordde 'jawel, maar het zal je niet lukken. Frankrijk en Engeland zijn mordicus tegen.' Deze redenering kwam niet over."[35]

Naarmate de bewuste maandag nadert, worden de discussies tussen Hirsch Ballin en Dankert scherper. Intern wordt de staatssecretaris door zijn rechterhand De Visser aangespoord vooral niet toe te geven. De chef DIE is bevreesd dat via een omweg de derde pijler weer op tafel komt en aldus het eenheidsconcept onderuit wordt gehaald: "Om dit te voorkomen zullen we tegenover Justitie van het begin af aan de teugels strak moeten houden. Het groene licht van de MP om het unitaire verdragsmodel uit te werken gaat ook Justitie aan en dwingt hen in die terminologie te denken."[36]

Dankert werd breed gesteund in het kabinet, maar de minister van Justitie was onvermurwbaar. Ook in de ogen van Lubbers was Hirsch Ballin de grootste dwarsligger. De premier herinnert zich dat vooral minister Van den Broek zeer weinig waardering had voor de argumentatie van zijn opstandige collega: "Hij straalde uit 'wat hebben jullie op Justitie nou voor verstand van Europa?' Op BZ bestond bepaald niet het idee 'we hebben te maken met een buitengewoon bekwame en erudiete minister.' Dat was natuurlijk ten onrechte."[37] De wekenlange onderhandelingen tussen BZ en Justitie werden in de ervaring van Hirsch Ballin nog eens extra gecompliceerd doordat DGES een hele slechte relatie had met de PV/EG en Justitie juist een hele goede.[38]

Op *ambtelijk* niveau waren de tegenstellingen minstens zo heftig. Alle geraadpleegde betrokkenen van diverse ministeries noemden het Ministerie van Justitie het meest tegendraads bij de interdepartementale afstemming. Op *politiek* niveau deed Hirsch Ballin nu niet voor zijn medewerkers onder. Volgens Dankert was de obstructie van de minister van Justitie uitgesproken schadelijk voor het functioneren van het Voorzitterschap: "Justitie heeft altijd geprobeerd zijn eigen visie in het ontwerp te krijgen en uiteindelijk is dat in het kabinet gedeeltelijk gelukt. Dat heeft geleid tot aanpassingen waardoor het verdrag toch een aantal smetten kreeg. De structuur was niet meer zo helder als in de eerste opzet. [...] Het probleem met Hirsch Ballin heeft voor drie, vier weken vertraging gezorgd [...] toen we eindelijk overeenstemming had-

den bereikt, slaakte Lubbers de verzuchting: 'als nu ook Justitie het er mee eens is, dan moet het wel een goed Europees compromis zijn."[39]

Uiteindelijk zijn door het hardnekkig verzet van de minister van Justitie inderdaad nog belangrijke wijzigingen in de concepttekst aangebracht. Schutte ging dit blijkbaar niet ver genoeg. Hij vond dat zijn minister onvoldoende naar hem en zijn ambtelijke collega's geluisterd had. De gehele periode overziende verzuchtte hij: "De mentaliteit van dit kabinet was: je moet vooral niet doen wat je ambtenaren je adviseren. Dat was op een heleboel fronten merkbaar, ook op dit departement."[40] Uiteindelijk, zij het nogal laat, nam de minister het stuurwiel stevig in handen. Dat was blijkbaar nu ook weer niet de bedoeling van degene die zich eerder juist over *gebrek* aan politieke sturing had beklaagd! Ook Donner stelde vast dat de minister belangrijke adviezen uit het apparaat niet opvolgde, maar geeft er een geheel andere draai aan: "Eigenlijk een heuglijk teken dat dit land niet door ambtenaren wordt geregeerd."[41] Wel had de minister in de voorbereidende fase zijn ambtenaren heel veel ruimte gelaten om naar eigen inzicht te handelen en zelfs in interdepartementaal overleg privé-meningen uit te dragen die haaks stonden op het door het kabinet geaccordeerde beleid.

Terugkijkend analyseert Hirsch Ballin het besluitvormingsproces als volgt: "Begin jaren negentig waren verschillende circuits niet goed op elkaar afgestemd: regering-parlement, BZ-Justitie en ambtenaren-politiek. De voorbereidingen lagen volledig bij BZ en niet bij de ministerraad als geheel. Op BZ waren bovendien geen remmende krachten aanwezig tegen Dankert cum suis. Er is veel te lang in het ambtelijk voortraject onderhandeld. Op politiek niveau kwam de aandacht te laat en is te weinig richting gegeven. Discussies in het kabinet waren zeer beperkt en behoorlijk abstract. Het Europees beleid van BZ werd sterk gesteund door de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer. Deze vormde een beleidsmatig zeer harmonische groep van uiterst communautair georiënteerde politici, afgezien van de kleine Christelijke partijen. De Vaste Commissie voor Justitie daarentegen was al zeer kritisch ten aanzien van het Schengen-verdrag. Er werd sterk vanuit de nationale rechtsorde geredeneerd: wat zou er gebeuren met ons drugsbeleid, welke concessies vergde politiesamenwerking, hoe stond het met de democratische controle? Er was een opvallend verschil in benadering tussen de Justitiewoordvoerders en de Europa-specialisten in de Kamer."

Inderdaad werd Hirsch Ballin in het parlement niet aangevallen op zijn 'Maastricht'-beleid.[42] De waarneming van de minister is overigens wel curieus, aangezien het deels om *dezelfde personen* gaat: Van Traa en Jurgens (beiden PvdA) en Eisma (D66) waren zowel 'Europa-specialist' als woordvoerder Europees justitiebeleid. De Hoop Scheffer (CDA) had Europese justitie-zaken en buitenlands en veiligheidsbeleid in zijn portefeuille.

Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken vervulde van oudsher naast BZ een sleutelrol in het Europese integratieproces. Het Verdrag van Rome was immers voornamelijk van economische aard. De Brusselse onderhandelingen betroffen bovenal de totstandkoming van de interne markt in de meest brede zin. Minister Andriessen had zelf de EMU en EPU in zijn portefeuille en liet deze onderwerpen niet over aan staatssecretaris voor internationale economische betrekkingen Van Rooy. De bewindsman voerde echter op geen enkele wijze de regie, hoe belangrijk de Europese dimensie voor zijn departement ook was. Hij zette geen strategische lijnen uit en nam geen initiatieven. Dit zou de positie van het departement in het EPU-debat lelijk opbreken. Andriessen zelf windt er geen doekjes om: "Ik heb me niet met het Maastricht-verdrag bemoeid. Ja, ik zat er bij in de ministerraad, maar ik was er eigenlijk nauwelijks bij betrokken. Het ging tussen Lubbers en BZ. Ik was met totaal andere dingen bezig, zoals de problemen met Fokker. [...] Ja, Economische Zaken had een heel eigen inbreng, maar ik kan u er niets over vertellen. Ik herinner mij er niets meer van."[43] Ook de direct verantwoordelijke ambtenaar spreekt van een onmiskenbaar gebrek aan politieke sturing.[44]

Andriessen doet zichzelf echter iets te kort. Hirsch Ballin heeft hem namelijk als een medestander in het kabinet ervaren: "De kritiek op het BZ-voorstel kwam vooral van Koos Andriessen en mij. De opstelling van Andriessen was ingegeven door zijn SG Geelhoed, deskundige Europees recht, die zei 'we zijn er nog niet aan toe'."[45]

De minister werd in hoofdzaak regelmatig *geïnformeerd* door zijn ambtenaren. Deze communicatie verliep voornamelijk schriftelijk. De bewindsman ontving rapportages over de voortgang van het interdepartementaal overleg. Hij beraadslaagde slechts enkele keren met zijn ambtenaren.[46] Nadat het BZ-voorstel plotseling was opgedoken, hebben de verantwoordelijke ambtenaren aan de bel getrokken bij de politieke leiding.

Het Ministerie van EZ fungeerde als vice-voorzitter van de Coco. Een heel enkele keer zat Andriessen deze groep ook zelf voor, bij afwezigheid van Dankert. Het departement onderscheidde zich door veel 'Europese' deskundigheid en grote praktische ervaring in Brussel. Bovendien vertolkte het traditioneel de (aanzienlijke) belangen van het Nederlands bedrijfsleven in de EG. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het macro-economisch beleid was EZ ook zeer betrokken bij de standpuntbepaling over de EMU. Secretaris-generaal Geelhoed speelde een prominente rol in de eerder genoemde Maasgroep. Kortom, EZ was een geduchte speler op het Haagse krachtenveld als het om Europa ging.

Het departement nam in het EPU-proces een nogal eigen positie in, die op belangrijke punten afweek van BZ. Het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) had het voortouw in alle Europese aangelegenheden: het vertegenwoordigde EZ bij de EG-onderhandelingen, leidde het

intern overleg over de instructies voor 'Brussel' en vertegenwoordigde het ministerie in de Coco/EPU-overleg. De overheersende opvattingen van de BEB stonden haaks op het regeringsbeleid, zoals verwoord in de nota's 'Verder bouwen etc'.

De gemeenschappelijke handelspolitiek van de EG was eerder met grote tegenzin geaccepteerd. De prioriteit was mondiale vrijhandel en daar paste continentale blokvorming niet in. Er bestond aanzienlijke terughoudendheid om beleid te communautariseren: meer macht voor de Commissie en het EP betekende een risico voor de eigen nationale belangenbehartiging. Voor zaken buiten de interne markt lag de voorkeur duidelijk bij intergouvernementele samenwerking. De BEB koesterde dan ook geen bezwaren tegen de pijlerstructuur in het Luxemburgse voorstel.

De directeur-generaal van de BEB, Engering, had een uiterst Eurosceptische reputatie. Hij was sterk nationalistisch georiënteerd en stelde zich voortdurend zeer kritisch op ten aanzien van de Commissie. De 'Dankertclub' beschouwde hij als 'een stel federalistische warhoofden'.[47] Engering nam deel aan het interdepartementale DG-overleg (hoofdstuk IV), maar bemoeide zich verder weinig met het EPU-proces. Dit lag grotendeels in handen van Wellenstein en Kuipers. Beiden identificeerden zich met de algemene oriëntatie van hun directoraat-generaal en droegen deze uit.

Bij de BEB bestond weinig behoefte aan verdere ontwikkeling van de politieke dimensie van de Europese politieke samenwerking. De inzet voor Maastricht was zo weinig mogelijk in het verdrag op te nemen dat schadelijk zou kunnen zijn voor het bedrijfsleven. Het ministerie ontwikkelde, in samenspraak met de georganiseerde werkgevers en in mindere mate de vakbonden, een zogenoemde 'meetlat', als referentiekader voor de EPU-standpuntbepaling.[48] Meerderheidsbesluitvorming werd voor de interne markt als noodzakelijk geaccepteerd. Verbreding van de integratie naar de 'kwaliteit van de samenleving' riep evenwel aanzienlijke weerstand op. Uitbreiding met nieuwe onderwerpen zou alleen maar tot ongewenste Brusselse bemoeienis, regelgeving en subsidies leiden.

De BEB-ambtenaren spraken zich namens EZ aanvankelijk uit tegen verdragsteksten over industrie, energie, consumenten en toerisme. Daarnaast wensten zij geen specifieke titel in het verdrag voor cultuur, onderwijs of volksgezondheid. De formele reden was dat hierdoor de nationale beleidsruimte onnodig zou worden beperkt en het bovendien verstorend zou kunnen werken voor de vrije interne markt. Achtergrond was echter óók dat EZ de zeggenschap over deze onderwerpen niet wenste af te staan aan andere departementen. Nu vielen deze immers nog onder 'interne marktzaken'. Er bestond ook huiver ten aanzien van al te stringente milieubepalingen. Deze zouden de economische belangen kunnen schaden. Versterking van bevoegdheden van het EP was ongewenst. Wel pleitte EZ, samen met Financiën, met kracht voor een verdragsbepaling over budgetdiscipline.[49]

Naarmate het Maastricht-proces concreter werd (concepten), bleken toch steeds meer directies het oneens met de koers van de BEB. Dit ging zó ver dat de leidende rol van dit DG zelfs ter discussie werd gesteld. Zo wensten de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor industrie-, energie-, consumenten- en toerismebeleid juist wel dat hun terreinen in het verdrag werden opgenomen. Zij zagen steeds duidelijker in hoe belangrijk het was voor hun sector (directie) om *'er in Brussel bij te zijn'*. De totstandkoming van de interne markt vroeg om meer dan het wegnemen van obstakels. Er ontstond een groeiende behoefte aan beleidsharmonisatie.

De verdeeldheid binnen het departement ging nog verder. Zo vormde subsidiariteit een hoofdelement in de algemene EZ-benadering. Ondanks verzet van de Dankert-club heeft ook de regering dit principe omarmd: premier Lubbers heeft zich, daartoe aangezet door Commissie-voorzitter Delors, met succes ingespannen om subsidiariteit in het verdrag opgenomen te krijgen. Uitgerekend de secretaris-generaal van EZ en gerenommeerd Europees rechtsgeleerde Geelhoed zag er evenwel niets in. In het tijdschrift *Sociaal-economische Wetgeving* (nota bene aflevering juli/augustus 1991, dus midden in het Nederlands Voorzitterschap) schreef hij onomwonden dat "het begrip als onbruikbaar in de thans lopende discussies over het toekomstig communautaire bestel terzijde dient te worden geschoven". De premier en Geelhoeds eigen BEB kregen indirect een stevige veeg uit de pan: "Degenen die het inroepen, verraden zich hoogstens door een gebrek aan kennis van en inzicht in de vragen die de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap als geleed staatkundig stelsel stelt."[50]

De interne discussies resulteerden niet in uitgekristalliseerde standpunten, in de zin van dit absoluut wel en dat *per se* niet. Wel werd het principiële verzet tegen opneming in het verdrag van energie, consumentenbescherming en toerisme gestaakt. Het departement bleef echter tegen Trans-Europese netwerken.[51] Het gevolg van dit 'opportunisme' was dat EZ terecht werd beschouwd als een verdeeld ministerie zonder duidelijke lijn. De kritiek kwam vooral van BZ, als voorzitter van het interdepartementaal overleg.[52]

Het coördinerend ministerie kreeg echter een soortgelijk verwijt voor de voeten geworpen: gebrek aan eenduidigheid. Wellenstein fungeerde namens EZ als vice-voorzitter in het interdepartementaal overleg. In zijn waarneming "had niemand daar vertrouwen in BZ als coördinator". Dat kwam volgens hem door de tweeslachtige positie van dit departement: "Aan de ene kant had BZ een uitverkoop-mentaliteit, als het maar communautair was, dan was het goed. Aan de andere kant gold dat niet voor het veiligheidsbeleid, daarin was BZ uitermate conservatief. Er was schizofrenie in de departementale top; men sprak met twee monden tijdens de vergaderingen, zonder duidelijke lijn. DGPZ ging keihard in tegen DGES! Dat maakte het interdepartementaal overleg bijzonder moeilijk."[53]

Ook EZ was als vice-voorzitter in de zomermaanden buiten de heimelijke vervaardiging van de nieuwe verdragstekst gelaten. Dat stak uiteraard. Op de directie Europa bestonden zeer goede relaties met de PV-EG. De betrokken

ambtenaren waren door Nieman geïnformeerd hoe de politieke kaarten in Brussel lagen. Hadden de interdepartementale discussies lange tijd nog een zeker vrijblijvend karakter, toen het BZ-concept op tafel kwam waren de rapen gaar. Behalve Justitie kwam ook EZ in opstand. Wellenstein: "We waren onaangenaam verrast en zijn er duidelijk tegen tekeergegaan. Het was onverantwoord. Onze bezwaren waren inhoudelijk, het was onzin, en strategisch, het had geen schijn van kans."[54]

Toch was er in het voorstel ook rekening gehouden met wensen van EZ. Zo waren de Luxemburgse teksten over toerisme en consumentenbescherming niet meer in het Nederlandse concept van eind augustus terug te vinden. Energie- en industriebeleid werden gehandhaafd, maar in sterk verwaterde vorm. Een passage over netwerken bleef daarentegen gehandhaafd. De gewenste Europese *budgetdiscipline* was niet voor in het voorstel opgenomen.[55] In Maastricht was van de oorspronkelijke inzet van EZ niets meer over: alle controversiële onderwerpen kregen een plaats in het verdrag en de begrotingsregels bleven eruit. Het intern verdeelde Ministerie van Economische Zaken had een achterhoedegevecht gevoerd en verloren.

Ministerie van Financiën

Minister van Financiën Kok was sterk Europees georiënteerd. Hij was het eens met de communautaire lijn van zijn partijgenoot Dankert. In zijn periode als vakbondsleider had hij zich al nadrukkelijk Europees gemanifesteerd. Kok was dan ook voorstander van de Europese Politieke Unie. Deze overtuiging heeft hem er echter niet toe gebracht zich actief met dit onderwerp in te laten. Hoewel hij ook vice-premier was, bleef hij op beslissende momenten (begin juli, eind september, begin oktober) buiten de doorslaggevende besluitvorming van de meest betrokken bewindslieden.

Kok werd vrijwel volledig in beslag genomen door andere zaken dan de EPU. De bezuinigingen brachten hem in voortdurende botsing met collega's, ook van zijn eigen partij. In de zomer van 1991 speelde, zoals gezegd, de zogenoemde WAO-kwestie. Hierdoor werd Kok, naar eigen zeggen, fysiek en mentaal gesloopt.[56] Van politieke sturing op dit 'zijdelingse' Europese onderwerp was dan ook nauwelijks of geen sprake. Kok zegt daar later over: "Ik was in die periode overbelast... de WAO-crisis, ik moest de begroting indienen en deze ook verdedigen, de Kamerdebatten, daarnaast speelde dan ook dit dossier. Als ik daar iets meer tijd voor beschikbaar had gehad, dan zou ik waarschijnlijk hebben kunnen waarnemen dat het niet goed ging."[57] Top ambtenaar Ter Haar hierover: "In wezen heeft Kok het proces volledig overgelaten aan Maas en mij. Hij is zich er pas eind november echt mee gaan bemoeien. Dat verbaasde ons wel, maar Kok had binnenlands grote problemen. Op 28 oktober is een definitieve tekst met Kok besproken, die voortvloeide uit een lijn die was opgezet door Kok en Maas. Overigens pakte Kok heel snel de essentie op. Ook toonde hij zich een uitstekend voorzitter van de Raad van Financiën-ministers. Hij leidde met strakke hand. De Britse minister Lamont

liep met zijn hele delegatie weg uit de zaal, omdat hij individuele opt-out wenste. Kok werd daar niet zenuwachtig van en de tekst werd geaccordeerd in afwezigheid van de Britten! Ook liet Kok duidelijk zien dat hij tegen Frankrijk en Duitsland op kon en zorgde hij ervoor dat het Europees Monetair Instituut wel een eigen president kreeg, maar geen eigen kapitaal." Voor Financiën had de EMU de absolute prioriteit. De minister is zich pas in de herfst van 1991 zelf intensief met de EMU gaan bezig houden. Toen heeft hij bij de onderhandelingen de touwtjes stevig in handen genomen.[58] Kok relativeert het belang van de EPU voor zijn departement: "De medewerkers achtten het niet hun taak om conceptueel over Europa na te denken. Het was hun cruciale opdracht de EMU tot stand te brengen."[59]

Overigens had Kok in het algemeen een hoge dunk van zijn ambtenaren. Dit moge blijken uit zijn evaluatie (2007) van de relatie bewindspersoon-ambtenaren, op basis van zijn ervaringen als minister en minister-president: "Er wordt in Nederland ten onrechte vaak geringschattend gesproken over ambtenaren. Ik zeg dit ook op basis van mijn recente ervaringen in het bedrijfsleven. De ambtenaren zijn doorgaans goed geïnformeerde, gemotiveerde, toegewijde mensen. Soms eigenwijs, en dan willen ze zelf de koers uitzetten, maar dat is niet altijd verkeerd. Als ze uiteindelijk maar open staan voor de opvattingen van de minister of het kabinet, en dat doen ze. Een minister moet een heldere beleidsstijl hebben. Het komt vooral aan op je persoonlijkheid, de kwaliteit van je argumenten en een onblusbare werklust. Als je niet oppast, word je links en rechts voorbijgelopen door medewerkers die veel produceren. Bijblijven is niet genoeg. Je moet ze voor blijven."[60]

Kok noemt het een zegen dat de EMU-en de EPU-onderhandelingen strikt gescheiden zijn gehouden. Zijn medewerkers werd ingeprent dat de EMU beslist niet ten prooi mocht vallen aan politiek gemarchandeer. De minister: "Er mocht vooral niet getornd worden aan de onafhankelijkheid van de Centrale Bank. [...] De koppeling die Duitsland legde tussen EMU en EPU werd genoteerd, maar ik werd daar niet zenuwachtig van. Ik meende Europa een goede dienst te bewijzen door me daar niets van aan te trekken. Overigens is het EMU-proces vergeleken bij de EPU relatief makkelijk verlopen, ondanks alle ruzies en complicaties. Dit kwam door de concreetheid en de overzichtelijkheid van het onderwerp. De EPU-materie daarentegen was ongrijpbaarder en niet altijd dwingend: sommige zaken zouden ook later geregeld kunnen worden. De EMU werd bovendien politiek gedragen door Frankrijk en Duitsland, en dat woog heel zwaar. Mitterrand en Kohl kwamen op de receptie vlak voor de Top van Maastricht naar me toe en zeiden, 'Wim, het is nu of nooit! Dit mag niet mislukken. Als wij nu niet de moed hebben om te besluiten tot een onomkeerbare EMU, komt het er misschien nooit meer van.' Dat zette wel even de toon, als de president en de bondskanselier dat zeggen."[61] De EPU werd aan enkele ambtenaren overgelaten. Dezen hadden opmerkelijk veel vrijheid om hun eigen visies uit te dragen. Toetsing van die opvattingen vond pas plaats als de minister geadviseerd moest worden.[62]

Bij het Ministerie van Financiën bestond op ambtelijk niveau echter geen enkele behoefte aan de EPU. Daar was intern consensus over, tot en met de thesaurier-generaal. De eerste verantwoordelijkheid lag bij het succesvol afsluiten van het EMU-proces; de EPU-onderhandelingen zouden deze taak kunnen compliceren. Voor ambtelijk Financiën was Europese integratie, net als voor EZ, vooral een economisch proces. Andere beleidsterreinen, vooral die geld kostten, moesten zoveel mogelijk buiten het verdrag worden gehouden. Als iets in die tijd van bezuinigingen gevoelig lag op het departement, dan was het wel een onbeheersbare uitgavenstijging. Daarom voelde niemand voor toevoeging van 'de kwaliteit van de samenleving' als nieuwe dimensie aan de Europese integratie, ook al had de regering zich hiervoor reeds in 1989 uitgesproken.[63] Ook minister Kok en zijn Partij van de Arbeid waren voor verbreding van het werkterrein, vooral op sociaal en ecologisch gebied. Meer in het algemeen was 'subsidiariteit' en niet 'communautarisering' voor ambtelijk Financiën traditioneel de leidraad voor positiebepalingen.

Minister Kok zat als pragmatische 'Europeaan' midden tussen de rotsvaste opvattingen van zijn ambtelijke top en de verheven idealen van zijn partijgenoot Dankert. Reden te meer zich ten aanzien van de EPU niet duidelijk uit te spreken. In oktober 1990 stelde het kabinet echter de nota over de inzet voor de Europese Unie vast en moest Kok dus politiek kleur bekennen. De minister ging in de ministerraad op hoofdlijnen akkoord met de concepttekst, maar schreef ruim twee weken later een brief met 'aanscherpingen en aanvullingen' aan Dankert. Het epistel is een staaltje van verbale balanceerkunst: de specifieke wensen van 'Financiën' worden ingepast in het kabinetsbeleid. Anders gezegd, de tekst heeft alles weg van een compromis tussen de (partij van de) bewindsman en zijn ambtenaren.

Kok blijkt voorstander van meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, maar niet voor fiscale zaken: de nationale budgettaire autonomie mag niet worden opgeheven. Ook pleit hij voor het vastleggen van regels voor budgettaire discipline in het verdrag. Pas als aan deze voorwaarde is voldaan, mag het EP een grotere zeggenschap krijgen over de (hele) begroting. Daarnaast moet de Gemeenschap 'op lange termijn' beschikken over een eigen belastinggebied, 'als logisch onderdeel van een volwassen federale structuur met een adequate controle op de Europese executieve'. Het is echter 'evident dat dit niet binnen afzienbare tijd haalbaar is'. Verder wenst Kok een operationeel subsidiariteitsbeginsel in het verdrag dat 'juridisch getoetst kan worden'. Voor de verwezenlijking van nieuwe doelstellingen moet 'bij voorkeur gekozen worden voor een nationaal instrumentarium'. Ten slotte, bij uitbreiding van taken ten behoeve van de kwaliteit van het bestaan moet Nederland pleiten voor 'checks and balances' ten behoeve van het handhaven van een beperkte nationale autonomie en het garanderen van een 'goede financiële structuur'.[64]

De alarmerende berichten van de PV Nieman werden op Financiën serieuzer genomen dan op BZ. Mevrouw Bos was verantwoordelijk voor EPU-zaken en vertegenwoordigde haar departement in de Coco/EPU-overleg. Zij zegt haar

minister al eind juni gewezen te hebben op het grote risico van 'volledige wijziging' van het Luxemburgse voorstel. Hier lagen niet alleen strategische redenen aan ten grondslag: het concept met de pijlerstructuur vonden de ambtenaren op Financiën zo slecht nog niet. De zakelijke relaties met de dwarsliggende PV en zelfs de onderhandelingspartners in Brussel waren beter dan met BZ. Bos: "De beste bondgenoten van Financiën inzake de EPU bevonden zich eind augustus over de landsgrenzen, namelijk in Brussel!"[65]

Des te groter was de schok toen eind augustus bleek dat op BZ in het geheim een hele nieuwe tekst was geprepareerd. Niet verwonderlijk zette dit ook op Financiën kwaad bloed. Het passeren van dit, ook voor EG-zaken, uiterst belangrijke ministerie was een regelrecht affront. Vooral thesaurier-generaal Maas was laaiend. Het koste Dankert en Van Beuge de grootste moeite hem te sussen.

De wijze waarop BZ in de persoon van De Visser het EPU-proces stuurde, had al eerder tot flinke irritaties geleid. De ideeën van de chef DIE stonden volgens de ambtenaren van Financiën ver af van de Europese werkelijkheid. Na de 'Zwarte Donderdag', de dramatische PV-vergadering, ontving Kok een ambtelijke notitie met het advies het Nederlands voorstel in te trekken. Maar de bewindsman vond dat te voorbarig.[66]

Uiteindelijk heeft het Ministerie van Financiën de budgettaire discipline noch de *juridisch toetsbare* subsidiariteit in het verdrag weten te krijgen.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij

Het ministerie van LNV was verantwoordelijk voor de meest geïntegreerde sector. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) werd algemeen als een succes beschouwd, zij het dat inmiddels ook de keerzijden steeds duidelijk zichtbaar werden: overproductie, financiële onbeheersbaarheid, aantasting van milieu en dierenwelzijn.

Minister Bukman kwam zelf uit de georganiseerde tuinbouw voort en gold als een pragmatisch en niet ideologisch ingestelde politicus. Hij was tussentijds Braks opgevolgd, die was afgetreden vanwege de visfraude. Mede door die affaire ging het departement in deze periode gebukt onder negatieve publiciteit en ontstonden spanningen binnen de organisatie.[67] Volgens de verantwoordelijke ambtenaren ging er van de minister weinig sturing uit en kregen zij binnen de afgesproken kaders een grote mate van beleidsvrijheid: de regelmatige informatievoorziening zorgde ervoor dat de politieke leiding niet ongerust werd. De minister had, volgens zijn ambtenaren, zelf weinig uitgesproken opvattingen over EG-aangelegenheden. Hij heeft zijn medewerkers nooit 'teruggeroepen' tijdens het EPU-proces. Wel heeft staatssecretaris Gabor zich intensief met de verdragstekst over natuurbeheer bemoeid en ook met enig succes.[68]

Bukman was sceptisch over de haalbaarheid van de BZ-doelstellingen, maar vond dat het niet aan hem was dwars te gaan liggen. Binnen het ministerie is geen groot debat gevoerd over de EPU. De 'coördinatie' was in handen

van slechts drie ambtenaren. Deze opereerden 'low key' zonder noemenswaardige problemen. Er bestonden wel meningsverschillen over grotere zeggenschap van het EP over het landbouwbeleid, maar er waren slechts weinigen die hiervoor pleitten.

Uitgangspunt voor het departement was dat de Nederlandse landbouw was gebaat bij de voortgang van het integratieproces, omdat nationaal ondersteunend beleid concurrentieverstorend werkt. De sector was grotendeels op Brussel gericht: daar werd over de grote belangen (prijzen, quota, randvoorwaarden) beslist en niet in Den Haag. LNV was uit een oogpunt van prijsstabiliteit groot voorstander van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie. Deze monetaire samenwerking vergde politieke structuren om de noodzakelijke discipline te versterken. Het ministerie was dan ook, in tegenstelling tot EZ, sterk geporteerd voor de Europese Politieke Unie. Een vrije interne markt bestond niet voor landbouw en zou dus ook niet bedreigd kunnen worden door verbreding van de politieke samenwerking. Politiek en ambtelijk LNV waren het hierover eens.

In het interdepartementaal EPU-overleg steunde de vertegenwoordiger van LNV, Cleveringa, consequent de Dankert-lijn. Volgens deze ambtenaar lagen hier echter geen ideologische, maar opportunistische overwegingen aan ten grondslag: "Er was geen strategie of marsroute met BZ afgesproken. Maar we hebben volledig meegewerkt aan de federale of unitaire structuur. Dit gebeurde eigenlijk vanuit een soort pragmatisme: we dachten dat het toch niet zou lukken."[69]

Het departement onderhield zeer goede contacten met de PV in Brussel. Nieman werd zeer gewaardeerd omdat hij uitstekend opkwam voor de Nederlandse landbouwbelangen. De verschillen van inzicht over de EPU hebben daar geen verandering in aangebracht.

In het algemeen was LNV een autonoom opererend ministerie, sterk gelieerd aan de georganiseerde agrarische ondernemers en veelal ondersteund door de sectorspecialisten in de Tweede Kamer, ook wel de 'ijzeren driehoek' genoemd. De behoefte aan beleidsafstemming met 'concurrerende' departementen, zoals EZ, VROM of WVC, was niet bijzonder groot. LNV ging het liefst zijn eigen gang.[70]

Het departement concentreerde zijn actieve inbreng in het Maastrichtproces op de instandhouding van de GLB-doelstellingen, de monetaire stabiliteit en milieu, met inbegrip van natuurbeheer. In de Coco/EPU-overleg botste de LNV-vertegenwoordiger met zijn collega van VROM over het milieubeleid. Het landbouw-ministerie streefde, uit concurrentieoverwegingen, volledige harmonisatie na op een zo hoog mogelijk beschermingsniveau. Afspraken over uitsluitend Europese minimumnormen zouden betekenen dat ons land zelf verder zou gaan en zich daarmee in een ongunstige concurrentiepositie zou manoeuvreren. Daarnaast kreeg LNV het aan de stok met EZ toen dat departement met een artikel over consumentenbescherming voor de dag kwam, hoewel het daar eerst zelf tegen was. Ook bestond met WVC langdurige wrijving over de competentie op het terrein van voedselveiligheid.

In tegenstelling tot de vertegenwoordigers van bijna alle andere ministeries waren de LNV-ambtenaren niet zo verrast door het eigen voorstel van BZ. Het was hun wel duidelijk dat BZ begin juli werkte aan een eigen ontwerptekst die volledig afweek van de Luxemburgse.[71]

In het algemeen was het Ministerie van LNV tevreden over de uitkomst in Maastricht. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd onverkort gehandhaafd. Op milieugebied heeft het departement zijn zin echter niet gekregen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (BIZA)

Het Ministerie van BIZA was op een aantal terreinen betrokken bij de EPU. Het ging hierbij om de zogenoemde Justitie-Binnenlandse Zaken (JUBI)-onderwerpen: de democratie, het Europees Burgerschap en de rechten voor 'derdelanders', de niet EG-ingezetenen. Traditioneel steunde BIZA, in tegenstelling tot zusterdepartement Justitie, het communautaire beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze lijn was al ingezet in de jaren vijftig en zat diep geworteld in de organisatie. Het uitgangspunt voor het Maastrichtproces was zo groot mogelijke communautarisering, ook van de JUBI-zaken. Uitzonderingen zouden in protocollen moeten worden vastgelegd. De pijlerconstructie in het Luxemburgse ontwerp paste niet in deze benadering; een eenheidsverdrag had veruit de voorkeur. Het ministerie zag bovendien democratisering op Europees niveau in het verlengde van zijn taak de democratische rechtsstaat te bevorderen. Hierover bestond geen verschil van opvatting tussen de minister en haar ambtenaren.

Minister Dales kwam op 5 september naar de Tweede Kamer om over haar nota 'Binnenlandse Zaken en Europese integratie' te debatteren. Haar voorganger had al toegezegd zijn ideeën over dit onderwerp op papier te zetten, maar dat was er pas recentelijk van gekomen. Uiteraard kon nu ook de EPU niet onbesproken blijven. Dales stelde zich ten principale constructief op: "Wij proberen, met de grootst mogelijke ernst, onze volle bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de eenwording van Europa. [...] Er bestaan geen dichte muren meer tussen de verschillende bestuurslagen. In die zin moeten er een heleboel bestuurlijke vernieuwingen plaatsvinden." BIZA zette zich volgens de minister vanuit zijn constitutionele taak actief in op 'kernthema's' voor de EPU: "versterking van de bevoegdheden van het EP, openbaarheid van bestuur, grondrechten voor de burgers en de positie van derde landen." Daarnaast schaarde Dales zich achter het voorstel tot oprichting van een raadgevend comité van locale en regionale overheden. Zij deelde echter de opvatting van Koetje (CDA) dat we moesten oppassen voor een "overdaad aan lobbyactiviteiten van afzonderlijke gemeenten en provincies".[72] Dit optreden van de minister betekende niet dat zij zich ook intensief met EPU-zaken inliet. De politieke leiding met betrekking tot het Maastricht-proces was gering. Het enige wat de verantwoordelijke ambtenaren hoorden, was dat ze de 'Dankertlijn' moesten volgen. De interesse van de minister was zeer beperkt.[73]

Binnen het departement vond er eens in de veertien dagen een zogenoemd Europa-beraad plaats. Hier kwamen de dienstonderdelen samen om de klokken gelijk te zetten. Dat was allesbehalve eenvoudig, omdat de belangen voortdurend botsten. Vooral in JUBI-kwesties ontstonden conflicten, bijvoorbeeld tussen de directies Openbare Orde en Culturele Minderheden.

Er waren echter maar weinig ambtenaren echt deskundig op het EPU-terrein. De onderhandelaar namens het departement, De Jong, voelde zich zelfs dikwijls genoodzaakt om te soleren: "Er waren slechts enkele individuen van belang voor de besluitvorming. De terugkoppeling met die specialisten was vaak niet haalbaar, omdat je de stukken slechts een uur van te voren kreeg." Het gevolg was dat De Jong standpunten innam zonder enige dekking van de ambtelijke of politieke top: "Ik ging vaak mijn eigen gang, niet alleen bij details, maar ook als het ging om essentiële verdragsteksten. Je denkt toch niet dat de politieke leiding alles kan volgen!" De Jong geeft een veelbetekenend inkijkje in het functioneren van de departementale bureaucratie begin jaren negentig: "De praktijk ging als volgt. Na een intern of extern overleg deed ik verslag van wat ik gedaan had en dan wachtte ik af of er een reactie kwam. Als er geen tegenwerpingen waren, was het beleid. Geen bericht was goed bericht. Zo ging dat bij het Maastricht-proces veelvuldig. Ik probeerde de discussie aan te zwengelen met allerlei nota's, maar de betrokkenheid van het departement bleef gedurende het hele proces minimaal. Er was duidelijk te weinig kennis van Europese zaken."[74]

Van een samen optrekken met het Ministerie van Justitie was geen sprake, ook al waren de kantoren in Den Haag aan elkaar gebouwd. Integendeel, inhoudelijk zat BIZA immers in het 'Dankert-kamp', dat door het zusterdepartement van alle kanten werd bestookt. Bovendien waren de twee ministeries al tientallen jaren in een hevige competentiestrijd verwikkeld over openbare orde en veiligheid. De ambtenaren gingen in hun gevecht over het beheer van de politie elkaar nog net niet met de wapenstok te lijf, maar de vrede werd nooit getekend. Er bestond geen enkel gestructureerd overleg tussen de twee ministeries over 'Maastricht'. De verantwoordelijke DG's waren niet 'on speaking terms' en communiceerden alleen nog via ondergeschikten.[75] Justitie was evenwel onmiskenbaar het sterkere departement. Niet voor niets kwamen bijna alle JUBI-teksten hier vandaan. Schutte analyseert vanuit Justitie de verhouding tot BIZA: "Wij waren niet communautair ingesteld en zij wel. Maar het ging vooral om de vraag wie het voortouw had. Welnu, dat was Justitie, en wel op alle terreinen. Dat komt omdat wij beter georganiseerd waren, betere mensen hadden en uitstekende internationale contacten onderhielden. Ook was minister Hirsch Ballin er uiteindelijk zeer op gebrand zijn zin te krijgen."[76]

De stammenstrijd werkte ook door in het Coco/EPU-overleg. BZ werd ook door BIZA niet als een betrouwbare bemiddelaar beschouwd. De Jong zat namens zijn departement op de 'federale' lijn, maar toch: "Als je echt zaken wilde doen met andere ministeries, dan moest dat bilateraal en op voorhand,

anders was je aan BZ overgelaten en dat was het ergste wat je kon overkomen."[77]

Minister Dales mengt zich nauwelijks in de strijd over het BZ-voorstel. Alle betrokken bewindslieden zouden nog met Dankert spreken vlak voor de beslissende kabinetsvergadering van 20 september. De staatssecretaris ontvangt echter een brief van Dales op de dag dat hij met haar had afgesproken: zij is helaas verhinderd. Wel geeft zij in hetzelfde schrijven commentaar op het concept. Er moeten volgens Dales bepalingen worden toegevoegd over de openbaarheid van EG-documenten en de positie van derdelanders. Tegelijkertijd bepleit ze een reeks aanscherpingen: een verschijningsplicht van de Raad voor het EP; recht van de Ombudsman op het inlichten van de EG-instellingen die hij onderzoekt; het recht van petitie moet gelden voor iedereen en niet uitsluitend voor "belanghebbenden"; het recht van enquête moet niet beperkt worden door voorwaarden van slecht bestuur en het verbod van samenloop met gerechtelijke procedures.[78]

Op belangrijke punten is niet aan de wensen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voldaan. De openbaarheid van bestuur, de informatieplicht jegens het EP, de voorziening voor 'derdelanders', alsmede het burgerschap wat verblijfsrecht en kiesrecht betreft, kwamen niet in het Nederlands voorstel. Ook versterking van bevoegdheden van het EP ging minder ver dan BIZA voorstond. De oorzaak lag voornamelijk bij het gesignaleerde gebrek aan steun hiervoor bij de partners.

Ministerie van Defensie

Het Ministerie van Defensie concentreerde zich in deze periode op een drastische herstructurering van de krijgsmacht in het post-Koude-Oorlogtijdperk. Minister Ter Beek had hier zijn handen aan vol. Hij was PvdA-woordvoerder voor buitenlandse zaken in de Tweede Kamer geweest. Defensie was weliswaar tamelijk nieuw voor hem, maar lag in het verlengde van het hem vertrouwde veiligheidsbeleid. Na 1989 raakte de bewindsman (en zijn partij) al snel overtuigd van het verminderde belang van de NAVO, nu het IJzeren Gordijn was opgetrokken en de Sovjetunie uiteenviel. Ook begon hij de noodzaak in te zien van intensievere Europese veiligheids- en defensiesamenwerking. Dit werd de algemene lijn van het departement.

De omwenteling bij Defensie was opmerkelijk: het militaire apparaat was traditioneel zeer Atlantisch georiënteerd en vreesde inkrimping wegens verminderd dreigingsgevaar. Belangrijke strategische adviseurs van de bewindsman bepleitten echter een transformatie van de NAVO en een grotere rol voor de WEU. Ter Beek had daar wel oren naar, te meer omdat ook de PvdA-Tweede-Kamerfractie in deze richting dacht. Het was op het departement niet gebruikelijk dat het initiatief van de bewindslieden uitging. Ook deze ingrijpende koerswijziging bij Defensie werd niet door de minister ingezet. Het kostte zijn ambtenaren echter weinig moeite hem te overtuigen.[79] De bewindsman vermijdt ook later zorgvuldig elke indruk enige belangstelling te

hebben gekoesterd voor de Europese Politieke Unie. Zo schrijft hij in '*Manoeuvreren*' 271 pagina's vol over zijn periode als minister, zonder met één woord te reppen van (zijn rol bij) het hele Maastricht-proces.[80] Ter Beek stuitte met de nieuwe inzichten op verzet van BZ-collega Van den Broek, die sterk gehecht bleef aan het Atlantisch primaat. Terugkijkend schrijft Ter Beek: "Na de val van de Berlijnse Muur veranderde ook de verhouding tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Traditioneel hoorde het veiligheidsbeleid bij de diplomaten, en de 'boys and toys', het reilen en zeilen van de krijgsmacht, bij de mensen aan Plein 4. Deze traditionele rolverdeling werd verstoord door het zoeken en tasten op weg naar een nieuw beleid onder uiterst onzekere omstandigheden. Dat bood Defensie de gelegenheid in de defensienota en de Prioriteitennota een voorschot te nemen op de herijking van het buitenlands beleid. Defensie volgde niet slaafs het op Buitenlandse Zaken uitgestippelde beleid, maar dacht en besliste mee. Mijn eigen belangstelling voor en ervaring met het veiligheidsbeleid versterkten die tendens."[81]

De uiteenlopende visies over belangrijke onderwerpen alsmede de verschillen in temperament trokken een zware wissel op de relatie Ter Beek-Van den Broek.[82] De heren botsten frontaal over de Nederlandse inzet bij de Golfoorlog (januari 1990), de Patriot-kwestie, de Europese Veiligheidsanalyse, de Defensie- en Prioriteitennota's, alsmede over de afschaffing van de dienstplicht. Daarenboven ontstonden herhaaldelijk fikse ruzies, omdat de één publieke uitspraken had gedaan zonder de ander te consulteren. De aanvaringen deden hem later verzuchten: "Ik had er schoon genoeg van dat Hans elke keer zat te drammen alsof de 'grote politiek' bij hem lag en alleen de bouten en moeren mijn afdeling waren."[83] Later zou Ter Beek bij herhaling Van den Broeks ergernis opwekken door zelf zonder enig overleg redevoeringen te houden over het veiligheidsbeleid. Volgens de PvdA-politicus "sprak de minister van buitenlandse zaken graag over de beleidsterreinen van collega's, maar duldde hij nimmer bemoeienis van direct betrokken bewindspersonen op zijn eigen gebied".[84]

Kwast was als ambtenaar in het bijzonder belast met EPU-zaken en vertegenwoordigde Defensie in het interdepartementaal overleg. Hij verklaart de heroriëntatie van zijn minister uit de rivaliteit met zijn collega van BZ: "De minister interesseerde zich nauwelijks voor Europa: hij was te druk met de Defensienota. Pas toen er discussie ontstond over het internationale isolement van de zeer Atlantische Van den Broek werd het voor Ter Beek interessant zich over Europa uit te laten."[85]

De regeringsstandpunten in het EPU-proces over het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid waren niettemin de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Van den Broek had bovendien een lange ervaring, gezag in het kabinet, en was vastbesloten zich niet door Ter Beek opzij te laten zetten. Volgens alle betrokkenen is hij daar ook in geslaagd.

De dominante positie van Van den Broek werkte ook nog eens interdepartementaal door op het ambtelijk niveau. DGPZ (Ministerie van Buitenlandse

Zaken) had de eerste verantwoordelijkheid voor de veiligheids- en defensieparagraaf in het nieuwe verdrag. Het Ministerie van Defensie was bovendien slecht voorbereid op de verdragswijziging. 'Europa' leefde nauwelijks onder de ambtenaren, aldus Kwast. Defensie kende geen organisatorische eenheid die zich met Europees beleid bezighield. De vertegenwoordiger van het departement opereerde in de EPU-werkgroep zonder veel last of ruggespraak en was daar niet blij mee: "Ik had geen echte boodschap mee gekregen. Natuurlijk rapporteerde ik wel over de vergaderingen, maar ik ondervond weinig steun of interesse uit het departement."[86]

De verdragstekst over het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid is dan ook opgesteld door DGPZ/BZ. De Defensie-vertegenwoordiger probeerde naar eigen zeggen "alleen nog de scherpe Atlantische kantjes eraf te vijlen".[87]

Er bestond geen gestructureerd overleg tussen de twee departementen over 'Maastricht'. De ambtelijke contacten verliepen uitsluitend op individuele en incidentele basis. De meningen verschilden echter te zeer om tot enig resultaat te leiden. In het interdepartementaal overleg kwam het veiligheidsbeleid weinig ter sprake. Voorzitter Dankert van het EPU-overleg wilde zijn vingers niet branden aan 'het onderwerp van Van den Broek' en hield het bij voorkeur buiten de vergadering. Dat lukte niet altijd: DGES en DGPZ spraken elkaar bij die gelegenheid tot verbazing van het hele gezelschap tegen.

Defensie stuurt begin september een formele reactie op het verdragsontwerp van BZ. De brief is echter niet afkomstig van de minister, maar van secretaris-generaal Patijn. De tekst is opvallend genoeg in de ik-vorm geschreven, alsof het om de persoonlijke inzichten van de ambtenaar gaat: '*ik* stel voor, het heeft *mijn* voorkeur', enz. Ook de inhoud doet menige BZ-ambtenaar van kleur verschieten. Zo lanceert Patijn een reeks voorstellen "die beogen de tekst weer meer in overeenstemming te brengen met het Luxemburgs ontwerp..."[88]

Geen van de suggesties van Patijn is opgenomen in het uiteindelijke Nederlandse voorstel. De invloed van het inmiddels meer Europees en minder Atlantisch georiënteerde Ministerie van Defensie op het EPU-proces was minimaal. Dit is een belangrijk gegeven, omdat achteraf door Dankert en zelfs Van den Broek (hoofdstuk IV) is geconcludeerd dat de GBVB-tekst (mede) ten grondslag lag aan de Frans-Duitse afwijzing van hun concept. De ervaringen op 'Zwarte Maandag' hebben de positie van Defensie ten opzichte van BZ overigens niet versterkt. Noch de minister, noch zijn ambtaren werden meer dan voorheen bij het proces betrokken. Zelfs in Maastricht was er niemand van hen aanwezig, hoewel daar nog zwaar over de veiligheids- en defensieparagraaf is onderhandeld.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W)

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigde een voor Nederland belangrijke economische sector in Europa: het vervoer. Minister May Weggen was afkomstig uit het Europees Parlement, waar zij deel uitmaakte van de 'federalistische' christendemocratische fractie. Naar eigen zeggen heeft ze in het Maastricht-proces dan ook met overtuiging de 'lijn Dankert' gesteund. Zij was niet onder de indruk van de discussies met andere bewindslieden. Het Europees bewustzijn in het kabinet was in haar ervaring niet al te groot: "Als oud-leden van het Europees Parlement waren Piet Dankert, Hedy D'Ancona en ik het meest in Europa geïnteresseerd. We kwamen zo nodig in de antichambre van de Trêveszaal bij elkaar om onze meningen af te stemmen. Er waren in mijn herinnering overigens geen grote discussies in het kabinet. De meeste bewindslieden voeren erg op het kompas van hun ambtenaren. Europese zaken, ook de Maastricht-onderwerpen, werden vaak in kleine groepjes bewindslieden buiten de ministerraad besproken."[89]

De transportsector had grote belangen in de EG. Het departement als geheel was echter in belangrijke mate gericht op Nederland. Het Europees bewustzijn van de ambtelijke top was volgens de geraadpleegde ambtenaren minder ontwikkeld dan dat van de minister.[90] De bewindsvrouw heeft echter zelf geen strategische EPU-lijnen uitgezet of anderszins de regie in handen genomen. Het was gebruikelijk dat de inhoudelijke voorstellen vanuit het ambtelijk apparaat naar de minister gingen en niet andersom. De wijze waarop de bewindsvrouw geadviseerd werd, hing af van het onderwerp. In algemene zin werden de minister de ene keer wel en de andere keer niet alternatieven voorgeschoteld. Met betrekking tot 'Maastricht' kreeg mevrouw May Weggen geen verschillende opties aangeboden maar advies, en wel dikwijls *gebaseerd op standpunten die ambtelijk al waren ingenomen.*[91]

Het Ministerie van V en W kende een speciale overlegstructuur voor Europese aangelegenheden. Ten behoeve van de Coco kwamen de betrokken ambtenaren één keer per week bijeen, voor overige zaken één keer per maand. Deze regeling bestond niet zozeer omdat het hele departement zo Europees georiënteerd was, maar omdat de directoraten-generaal zeer zelfstandig waren en in hoge mate hun eigen beleid voerden. Dat vereiste goede afstemming en stevige coördinatie.[92]

In de loop van 1990 is intern de inzet van V en W voor het Maastricht-proces afgesproken. Dat leverde geen grote moeilijkheden tussen de diverse directies op: de onderwerpen 'verdroegen elkaar', te meer omdat er nog geen concrete concepten op tafel lagen. De hoofdpunten waren opneming in het verdrag van de harmonisatie van verkeersveiligheid en de Trans-Europese infrastructurele netwerken, met inbegrip van de financiën.

Vanaf 1991 werden deze thema's in het Coco/EPU-overleg ingebracht. V en W kwam herhaaldelijk in aanvaring met EZ. De twee departementen definieerden het Nederlands economisch belang verschillend, al naar gelang de

behoeften van hun eigen sectorale achterban. Zo was er strijd over de Trans-Europese netwerken. De belangen van de Nederlandse vervoersbranche lagen in een goed Europees wegennet; daar mocht Europa volgens V en W best aan bijdragen. Dit onderwerp is, zoals gezegd, wel in de Nederlandse tekst gekomen en uiteindelijk ook in het verdrag. Daarnaast ontstond een conflict met EZ over de internationale handel in goederen en diensten (nieuw artikel 113). V en W was rabiaat tegen het opnemen van de communautarisering van diensten in dit artikel. Het departement was bang dat hiermee het grote Europese marktaandeel van de eigen vervoerders in het geding zou kunnen komen. EZ was er principieel voor, als noodzakelijk onderdeel van de voltooiing van de interne markt, terwijl BZ over deze kwestie niet zo'n uitgesproken oordeel had.[93] Uiteindelijk zijn de diensten buiten het Nederlandse ontwerp en de definitieve 'Maastricht'-tekst gebleven.

Minister May Weggen was overtuigd voorstander van een eenheidsverdrag. Haar ambtelijke vertegenwoordiger, Meeldijk, droeg deze mening echter niet uit in het interdepartementaal overleg: "De structuurdiscussie was voor V en W niet interessant. Het maakte ons niet uit of het volgens één, twee of drie pijlers zou worden geregeld. Het ging ons alleen om de inhoud."[94] De afgang op 30 september werd op dit departement niettemin door alle geledingen betreurd. Volgens May Weggen ligt de oorzaak van 'Zwarte Maandag' vooral in de interne Haagse verdeeldheid. Deze had een slechte uitwerking op de partners: "Er werd door Nederland met dubbele tongen gesproken. De sympathisanten van Nieman bij de verschillende departementen gingen contrair en sommige ministers gingen contrair. De PV en een aantal ambtenaren waren bang voor eigen machtsverlies. Europese partners dachten, waarom zou ik de Nederlandse regering steunen als deze het al zo moeilijk heeft met haar eigen PV en zelfs verschillende departementen?"[95]

Meeldijk heeft het interdepartementale besluitvormingsproces van nabij meegemaakt en trekt (1993) duidelijke conclusies: "De oorzaak van 'Zwarte Maandag' is dat men te veel gefixeerd was op Den Haag en daardoor de partners uit het oog verloor. Het Nederlands voorstel was bovenal het product van de interne strijd. Zo zie ik het achteraf, want ik moet eerlijk bekennen dat ik me daar in het proces ook niet van bewust was. Het Voorzitterschap was namelijk een uitermate hectische periode."[96]

Ministerie van Sociale Zaken

Het Ministerie van Sociale Zaken was traditioneel sterk nationaal georiënteerd en terughoudend ten aanzien van Europese integratie. Dat gold zeker voor minister B. de Vries. Zijn referentiekader was bovenal Nederland. Hij had duidelijk weinig affiniteit met het communautair idealisme van BZ. In het EPU-proces lag ook op dit departement het inhoudelijk initiatief duidelijk bij het ambtelijk apparaat. De minister werd er soms door zijn ambtenaren met

de haren bijgesleept, maar veel succes had dat niet: zijn belangstelling bleef beperkt.

De Europese gezindheid van het ambtelijk apparaat moet echter ook niet worden overdreven. De algemene benadering van Sociale Zaken was onmiskenbaar restrictief. De achtergrond hiervan was de sterke Nederlandse gerichtheid van sociaal beleid. Wie aangewezen was op maatschappelijke ondersteuning, oriënteerde zich op Den Haag, niet op Brussel. Ons 'poldermodel' was heilig: de nationale wensen en prioriteiten van overheid, werkgevers en werknemers mochten niet in het gedrang komen. Het departement vreesde vooral een aantasting van de Nederlandse sociale verworvenheden. Anderzijds zou Europese aanpassing aan het Nederlandse niveau veel te duur worden. Ambtenaar Burger, die Sociale Zaken vertegenwoordigde in het interdepartementaal overleg: "Door de vele uiteenlopende externe invloeden bestaat op EG-niveau geen evenwichtige belangenafweging. Communautarisering zou verstrekkende gevolgen kunnen hebben, ook in financiële zin. Overstemd worden was een weinig aantrekkelijk vooruitzicht.[...] Andere lidstaten met een vergelijkbaar sociaal beschermingsniveau, zoals Duitsland, hadden min of meer dezelfde benadering."[97]

Veel sociale zaken kunnen beter nationaal geregeld worden, maar niet alle. Het ministerie hanteerde als kompas voor het Maastricht-proces een driedeling. Ten eerste, onderwerpen die communautaire regels vereisen, omdat nationale wetgeving ontoereikend is of omdat gemeenschappelijke normen gewenst zijn voor gelijke concurrentievoorwaarden, bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden. Ten tweede, een schemergebied waar de noodzaak van communautarisering nog moet worden aangetoond, in het bijzonder arbeidsverhoudingen (bijvoorbeeld ontslagrecht). Ten derde, terreinen waar de EG buiten moet blijven, zoals de sociale zekerheid (uitkeringen, enz.). Bij de betrokken medewerkers bestond hierover een grote mate van consensus.

Volgens Burger was BZ allesbehalve gelukkig met de inzet van zijn ministerie: "De DGES-mensen vonden ons veel te defensief. Wij konden goed uit de voeten met het Luxemburgse voorstel." Ook hij formuleert zware kritiek op de houding van de 'Dankert-club': "De tegenstelling tussen ons en BZ was absoluut niet uniek. Het concept – communautair is per definitie beter – werd door vrijwel geen enkel departement gedeeld. De BZ-mensen waren veel te rigide in hun communautaire benadering. Wij vonden hen 'Eurozeloten'. Voor ons stond, in tegenstelling tot BZ, het nationaal belang voorop."[98] Ook verwijt de woordvoerder namens Sociale Zaken dat BZ zijn rol als voorzitter van de Coco/EPU-overleg misbruikte. Het proces werd volgens hem op oneigenlijke wijze gestuurd: "De coördinatie ging niet veel verder dan het achter elkaar plaatsen van de bijdragen van de departementen. In de concluderende beleidsstukken werden de verschillende standpunten vervolgens niet erg nauwkeurig meegewogen."[99]

Eind juni formuleert BZ/DIE knarsetandend het Nederlandse standpunt over de sociale dimensie. Het staat volkomen haaks op de 'Dankert-lijn'. Neder-

land wenste een zo waterdicht mogelijke garantie tegen 'creeping communautarisation'. Dit vergde een scherpst denkbare bevoegdheidsafbakening enerzijds, unanimiteit op pijnpunten anderzijds. De voorgestelde meerderheidsbesluitvorming (artikel 51) was dan ook 'onaanvaardbaar'. De formulering dat de Gemeenschap de acties van de lidstaten completeert was 'verdacht'.

Uiteindelijk was het Nederlands voorstel echter vrijwel identiek aan dat van Luxemburg. Alleen kreeg het EP nu een sterkere rol. Wel zijn wat sociaal beleid betreft in de versie van eind september enkele passages uit het eerdere BZ-concept geschrapt: gelijke behandeling van mannen en vrouwen en bevordering van toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC)

Ook het Ministerie van WVC was door de aard van zijn aandachtsgebieden weinig Europees georiënteerd. Welzijn, volksgezondheid en cultuur concentreerden zich op de Nederlandse samenleving. Bovendien waren deze sectoren bestuursmatig sterk verankerd in onze traditionele zuilenstructuur. Volksgezondheid en welzijn hebben een bijzondere betekenis voor het dagelijks leven van individuele burgers. Cultuur, opgevat als patroon van opvattingen en gedragingen, benadrukt bij uitstek de eigen nationale identiteit en daarmee het verschil met andere landen; bij cultuur, in de zin van 'kunsten', gaat het bovenal om subsidiemechanismen van overheidswege. Wie met WVC te maken had, richtte zich in de regel op Den Haag en bij uitzondering op Brussel. Toch ontkwam ook dit departement niet aan verdere internationalisering.

Toen het EPU-spectrum zich vanaf eind 1990 verbreedde, rees ook voor WVC de vraag of volksgezondheid en cultuur in het verdrag opgenomen zouden moeten worden. Welzijn viel er buiten. Minister D'Ancona (PvdA) was eindverantwoordelijk voor het hele terrein; staatssecretaris voor Volksgezondheid was haar partijgenoot Simons. Hoe ging de bewindsvrouw te werk? D'Ancona: "Vooropgesteld, in het algemeen heb je als minister geen gedetailleerd idee wat er precies moet gebeuren. Ik handelde als volgt. In een gesprek met de directeur-generaal kunsten vertelde ik hoe ik het ongeveer gedacht had. Die zette het dan uit op het ministerie en voordat ik het wist kreeg ik zo'n tas met voorstellen mee. Ook voorstellen en opties, het kan zo of zo, met alle voor- en nadelen erbij. Je hoeft in zo'n proces nooit veel te zeggen, maar je moet duidelijk maken dat het je interesseert. Vervolgens word je geweldig bediend, dat gebeurt nooit in je leven meer zo. Echt onvoorstelbaar."[100]

De minister zegt niets dan lof te hebben voor de ambtenaren die het verdragsartikel hebben voorbereid. Ook van ambtelijke zijde wordt bevestigd dat topambtenaren een zware stempel op het resultaat hebben gedrukt. Van Hoogstraten was belast met de EPU en vertegenwoordigde het departement in het Coco/EPU-overleg. In zijn herinnering "heeft de politieke leiding zich er weinig mee bemoeid. Wel heeft de minister de inzet voor cultuur met verve in het land uitgedragen".[101] Op voorstel van hun staf hebben D'Ancona en

Simons enkele brieven over de EPU naar Dankert gestuurd.[102] Door de breedte van de portefeuille was de ministeriële agenda steeds overvol. Van Hoogstraten: "Als ik belde met de secretaresse, kon ik met moeite een week later een half uurtje krijgen."[103] D'Ancona stelt van haar kant dat het wel degelijk verschil maakt wie de politieke verantwoordelijkheid draagt: "Ambtenaren zijn weliswaar heel belangrijk, maar je moet uiteindelijk zelf bepalen wat je wilt en ook bereid zijn dat in het parlement te verdedigen. Keuzen maken bij Europees beleid ging mij makkelijker af omdat ik in het EP had gezeten." Ook zegt de minister de ambtelijke advisering indirect te hebben gestuurd: "Medewerkers hebben verschillende opvattingen. Je weet wie meer jouw mening verdedigt. Die betrek je meer bij de besluitvorming. De stem van de duivel kwam altijd wel van de oppositie in het parlement, die hoor je toch wel."[104]

De beleidsvormers op WVC was het al jaren een doorn in het oog dat EZ op een aantal onderwerpen betreffende volksgezondheid het voortouw had, omdat deze als interne marktzaken werden bestempeld. Voorbeelden zijn de registratie van geneesmiddelen en het drugsbeleid. Een 'eigen gezondheidsparagraaf' in het verdrag zou hier een eind aan kunnen maken. Daar waren alle betrokkenen het over eens. Aanvankelijk liepen intern de meningen uiteen over wat dan wel en niet Europees geregeld moest worden. Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over het volgende onderscheid: alle grensoverschrijdende zaken kunnen bij de EU worden ondergebracht en de 'onroerende', zoals ziekenhuizen, zorgsystemen, enz., moeten er buiten blijven, evenals de medische ethiek. Ook de staatssecretaris en de minister konden zich hierin vinden.

Het onomstreden uitgangspunt voor de cultuurparagraaf was dat het eigen systeem van subsidiëring gehandhaafd moest kunnen worden. De interne marktregels dienden niet voor deze sector te gelden. Dat was binnen de EG overigens onomstreden. Alle lidstaten wilden hun nationale beleid behouden en dat ook verdragsmatig vastleggen. De controversen ontstonden over de *Europese* culturele dimensie. Minister D'Ancona: "Het achterliggende idee was om via cultuur het Europese burgerschap tastbaar en voelbaar te maken. Europa diende zich niet te bemoeien met nationaal cultuurbeleid, maar we moesten de grensoverschrijdende samenwerking wel vanuit Brussel bevorderen. Dat was een probleem, want je mocht Europese cultuur nooit anders definiëren dan als de optelsom van nationale culturen. Dat lag heel gevoelig, politiek gesproken. Als je de woorden Europese cultuur gebruikte moest je meteen je mond gaan spoelen."[105] Ook op ambtelijk niveau lag het niet simpel. Van Hoogstraten: "De mensen van Cultuur wilden uitsluitend vastleggen dat de EG overal met zijn vingers af moest blijven. Ik heb heel wat lobbywerk moeten verrichten om het te nuanceren. Uiteindelijk werden we het erover eens dat de positie van de Cultuurministers via het verdrag bevestigd zou worden: dus eigen Europese taken, maar zo geformuleerd dat alle ruimte bleef bestaan voor een nationaal cultuurbeleid."[106]

De grootste departementale tegenvoeter van WVC op ambtelijk niveau was het Ministerie van EZ. Dit departement was bevreesd voor de financiële gevolgen van ieder 'soft' Europees beleid en dreigde daarnaast de zeggenschap te verliezen over de volksgezondheids-dimensie van de interne markt. Conflicten tussen de medewerkers betekenden echter nog geen ruzie tussen hun politieke bazen. D'Ancona: "De weerstand, bijvoorbeeld van EZ of Financiën, bestond alleen bij de ambtenaren, die allerlei beren op de weg zagen. Op politiek niveau heb ik daar niets van gemerkt. In de REZ of het kabinet was het echt geen probleem."

D'Ancona bewaart weinig goede herinneringen aan de besluitvorming over de EPU in het kabinet. De vakministers kwamen er volgens haar niet erg aan te pas: "De hele voorbereidende fase tot Maastricht speelde zich af in een klein gezelschap: Lubbers, Dankert, en ook wel Kok voor de EMU. Ik was goed thuis in Europese zaken en dat gold zeker ook voor Hanja May Weggen. Maar Lubbers en Dankert vroegen ons nooit: 'wat vinden jullie daar nou van'. Het was echt een onderonsje." De bijdrage van de minister beperkte zich tot haar eigen portefeuille: "Ik mocht dan het voorstel voor cultuur in de ministerraad brengen, maar dit werd niet belangrijk gevonden. Cultuur had altijd al een zeer lage prioriteit. Mijn tekst kreeg weinig aandacht, maar kwam er wel ongeschonden doorheen en zou uiteindelijk ook in het verdrag terecht komen. Ons voorstel was ambtelijk goed voorbereid met de partners en ook in de Raad van ministers besproken. Ik mocht er niet bij zijn in Maastricht, maar voor ons was het toch een belangrijke overwinning: voor het eerst kreeg cultuur een verdragsrechtelijke basis."[107] Met de partners kon overeenstemming worden bereikt over de wenselijkheid van uitwisselingen op EG-niveau, samenwerkingsprojecten, alsmede de bescherming van het Europees cultureel erfgoed.

Terugkijkend op deze periode relativeert D'Ancona de toenmalige triomf: "De keren dat ik daarna mocht uitleggen hoe dat prachtartikel in elkaar stak, blijven me niet bij als zegetochtjes. De ene helft van de toehoorders vond het te ver gaan en de andere niet ver genoeg."[108]

De volksgezondheidsparagraaf is 'als eerste ooit' in het verdrag beland. Uiteindelijk is er door vooral Duitse tegenstand geen verdragsbepaling gekomen waardoor de Volksgezondheids-ministers hun beleid in het kader van de interne markt hadden kunnen harmoniseren.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O en W)

Onderwijsbeleid is een nationale competentie bij uitstek. Elk land heeft zijn eigen traditie, taal (talen), cultuur, stelsels en organisatie; en het wil daar de uitsluitende zeggenschap over behouden. Niettemin internationaliseert ook het onderwijs. Begin jaren negentig werkten de EG-lidstaten al in beperkte mate samen op dit beleidsgebied. Op het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen drong het belang van Europa begin jaren negentig langzaam door. Minister Ritzen heeft hierbij een sturende rol gespeeld. Hij was sterk interna-

tionaal georiënteerd en interesseerde zich al in een vroeg stadium voor het Maastricht-proces. De bewindsman zette lijnen uit en richtte een speciale ambtelijke staf op met het oog op het Nederlands voorzitterschap. De betrokken medewerkers rapporteerden niet alleen schriftelijk aan de bewindsman, maar spraken hem ook veelvuldig.[109]

De erkenning dat 'toegevoegd beleid' op Europees niveau nodig was, stuitte op weerstanden in Nederlandse onderwijskringen. De organisaties wensten geen inmenging van staatswege en dus ook niet vanuit Europa. Die zou de eigen vrijheid van onderwijs kunnen aantasten. Onderwijs was bij uitstek ingebed in de Nederlandse samenleving. Daar vond onze cultuuroverdracht plaats. Sommige ministeries, zoals EZ en Financiën, vonden dat eveneens. Dat was vooral omdat ze de EG niet meer bevoegdheden wilden geven en natuurlijk ook vanwege de financiën. Anderen waren echter voorstander van consolidatie en codificatie van de reeds gegroeide samenwerkingspraktijk. De EG was meer dan een interne markt. Bij een open markt met veel mobiliteit moeten regelingen worden getroffen op onderwijsgebied, bijvoorbeeld inzake erkenning van beroepsdiploma's of het verblijfsrecht van studerenden. Onderwijs zou bovendien kunnen bijdragen aan een Europese identiteit. Deze mening was dominant op het departement. Minister Ritzen heeft zich toen door enkele hoogleraren laten adviseren; dezen bepleitten verdragsmatig vast te leggen dat geen onderwijscompetenties zouden weglekken naar Brussel. Dat idee werd overgenomen. Het is met de Tweede Kamer besproken en deze was in grote meerderheid voor.[110]

Tijdens het Luxemburgs en het Nederlands Voorzitterschap is er op ambtelijk niveau frequent informeel overleg geweest tussen de partners. Hier werden amendementen voorbereid op de voorliggende concepten. Deze bijeenkomsten verliepen geheel buiten het PV-circuit om. Volgens Lander, leider van de EPU-projectgroep, die de internationale ambtelijke onderhandelingen voerde, waren Duitsland, Frankrijk en België de belangrijkste bondgenoten bij de vaststelling van de onderwijsparagraaf.[111]

In het interdepartementaal beraad behoorde Onderwijs en Wetenschappen (O en W) tot de minder belangrijke spelers. Wel werden de door O en W ingebrachte teksten zonder veel discussie overgenomen. Lander zat ook namens zijn ministerie in de Coco en het EPU-overleg. Volgens hem werden de discussies daar beheerst door de belangrijkste 'Europese' departementen: BZ, Financiën, EZ, LNV en, later, Justitie. Hij is niet erg te spreken over de interdepartementale besprekingen: "Het werd nooit grondig voorbereid. Je kreeg op het laatste moment de stukken. De bijeenkomsten waren te kort. Er zaten te veel specialisten van een te laag niveau, die geen overzicht hadden. Toch bespraken ze heel belangrijke zaken als laatste voorportaal voor de ministerraad." De belangrijkste oorzaak van 'Zwarte Maandag' is naar zijn inzicht de scheiding tussen de Nederlandse en de Europese realiteit: "In Den Haag werd over andere dingen gepraat dan in Brussel. Hier bestond een hoog ambitieniveau. Men wilde nog een keer een klap maken. De PV daarentegen heeft zijn

eigen circuit met een eigen dynamiek. Wij wisten via onze eigen Europese contacten dat het Nederlands voorstel onhaalbaar was. Dit drong echter niet door tot BZ."[112]

De onderwijsparagraaf in het Verdrag van Maastricht weerspiegelde in belangrijke mate de inzet van het departement.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

Er bestaat al Europees milieubeleid sinds de jaren zeventig. Twee decennia later zou al meer dan de helft van de Nederlandse milieuwetgeving van 'Brusselse' oorsprong zijn.[113] Niettemin was het Europees bewustzijn bij het Ministerie van VROM nog steeds niet erg ontwikkeld.

Minister Alders (PvdA) had bij zijn aantreden (1989) allesbehalve een sterke internationale oriëntatie. Ook was het ministerie organisatorisch ernstig achter gebleven bij de ontwikkelingen in de EG. Afgezien van de technische milieu-specialisten waren slechts twee ambtenaren belast met EG-zaken. Eén daarvan zat bovendien een deel van de tijd in Brussel. De ander was als coördinator EG-milieubeleid belast met de EPU en vertegenwoordigde VROM in het interdepartementaal overleg. Hij was tegelijkertijd verantwoordelijk voor de voorbereiding van alle zittingen van de Milieu Raad. Gezien zijn verantwoordelijkheden had deze ambtenaar een opvallend bescheiden rang (schaal 13). Zelfs tijdens het Nederlands Voorzitterschap werd de ambtelijke capaciteit niet uitgebreid.

In Brussel had Nederland op milieugebied inmiddels de reputatie vooruitstrevend en eigenzinnig te zijn. Ons land liep duidelijk voorop, samen met Duitsland en Denemarken. Gebrek aan politieke en juridische EG-expertise speelde het 'nieuwe' departement echter duidelijk parten. De woordvoerders ontbrak het niet aan technische kennis, wel aan diplomatieke vaardigheden. Dat moest dan steeds op ministerieel niveau worden rechtgetrokken.[114]

Minister Alders beschikte evenwel over een scherpe politieke antenne en besefte al spoedig het belang van 'Europa'. Zijn snelle leerproces maakte indruk op zijn medewerkers. De schaal 13-ambtenaar, Van Laarhoven, had zijn voornaamste bondgenoot niet in 'het apparaat', maar bij de *politieke* leiding: "Bij de minister viel het kwartje sneller dan bij de ambtelijke top."[115] Hij onderhield nauwe contacten met de bewindsman: schriftelijk, telefonisch en zelfs 'alleen op zijn kamer'. De ambtenaar had niets dan lof voor zijn politieke baas: "Alders was zeer geïnteresseerd en gemotiveerd. Hij had binnen de kortste keren een goede naam opgebouwd in Brussel. De minister kende de dossiers tot op de komma en had snel door waar de kernpunten zaten. Veel politiek gevoel, ook binnen de Europese verhoudingen. Een gedreven minister, echt een genot om voor te werken." Ook andere beleidsmedewerkers roemden de belangstelling en het politieke vakmanschap van Alders. De DG's waren alleen geïnteresseerd in de grote lijnen van het Europees beleid. Zo niet de bewindsman. Deze wilde volgens Van Laarhoven "alles weten, tot en met de uitspraken van het Hof".[116]

Eind 1990, maar vooral tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap, dringt het belang van de verdragsherziening door bij het kleine groepje betrokkenen. Er worden interne nota's geschreven. Ook de milieubeweging begint zich te roeren en brengt haar wensen onder de aandacht van de beleidsmakers. Het departement kan, gezien de zeer beperkte capaciteit, de implicaties van het Maastricht-proces echter niet overzien. Het laat een externe studie verrichten met de vraag wat wel en niet in het verdrag zou moeten. Na intensief intern beraad tussen de minister en enkele ambtenaren werd de milieu-inzet van VROM vastgesteld. In het algemeen was het departement 'federaal' ingesteld en steunde het de 'Dankert-lijn'. Een eenheidsverdrag had de voorkeur boven de pijlerstructuur. Meer specifiek was VROM vóór een eigen milieutitel in de tekst, met algemene beginselen. Van groot belang hierbij waren gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en medewetgevende bevoegdheid van het EP. De gewone interne marktprocedures zouden ook voor milieu moeten gelden. De Europese volksvertegenwoordiging gold als 'groener dan de Raad' en werd dus als bondgenoot beschouwd. Voorts wilde het departement naast de economische en sociale EG-doelstellingen duurzame ontwikkeling verankerd zien. Ook bepleitte het meer juridische ruimte voor nationale maatregelen die verder gingen dan de Europese afspraken in het kader van de interne markt. De marges hiervoor waren klein, maar moesten maximaal opgerekt worden. In Nederland waren de milieuproblemen doorgaans immers groter dan in zuidelijke lidstaten; ze moesten dus ook strenger aangepakt kunnen worden.

Het vierde hoofdpunt was de integratie van de milieu-dimensie in andere sectoren. Zo zouden maatregelen op het gebied van transport of landbouw ook standaard beoordeeld moeten worden op hun ecologische gevolgen. De bedoeling was preventie 'in te bouwen' door milieu eerder in het besluitvormingstraject aan de orde te laten komen.

Binnen het interdepartementaal overleg was VROM een kleine speler. Het Europese milieubeleid was tot begin jaren negentig door BZ behartigd. Het hoofd en de medewerkers van de milieu-afdeling op de PV waren BZ-ers. Ook lag de coördinatie van het Europees milieubeleid (nog steeds) bij de 'Apenrots'. Het is VROM nooit gelukt die taak toebedeeld te krijgen.[117] Nu, anno 2007, is het hoofd van de milieu-afdeling op de PV nog steeds afkomstig van BZ; twee medewerkers zijn afkomstig van VROM. De BZ-mensen op de PV-milieuafdeling worden wel zeer gewaardeerd. Zij zouden goed voor de milieubelangen opkomen.[118]

De VROM-woordvoerder moest opboksen tegen grote gevestigde belangen. Andere sectoren van overheidsbeleid werden begin jaren negentig in toenemende mate geconfronteerd met milieuwetgeving. Dat riep weerstanden op. Daar kwam nog een probleem bij. BZ, EZ, Financiën en LNV waren in EG-verband overduidelijk de dominante ministeries. Ook bij de PV waren zij het sterkst vertegenwoordigd. Zij hadden al decennialang het Nederlands Europabeleid bepaald. Van Laarhoven stond voor een moeilijke opgave: "De

vertegenwoordigers van de 'Europese' ministeries hadden in de Coco en het EPU-overleg dan ook het hoogste woord. Wij spraken voor een nieuw beleidsterrein, dat geassocieerd werd met wereldverbeteraars. Je moest voortdurend op het puntje van je stoel zitten om te voorkomen dat je belangen werden weggeschoffeld of onder aan het lijstje kwamen." Veel steun van coördinator BZ heeft Van Laarhoven niet ondervonden: "Formeel ging alles correct. Maar de DGES-mensen keken veel meer naar de kerndepartementen dan naar die geitenwollensokkendragers. Wie een boodschap had die buiten hun interessesfeer of de communautaire lijn lag, kwam van heel ver." [119]

VROM kreeg BZ uiteraard wél mee voor meerderheidsbesluitvorming en medebeslissingsrecht van het EP over milieu. Dat paste in het 'federale concept'. Toch vond ook Van Laarhoven dat Dankert en De Visser waren doorgeslagen in hun communautaire benadering: "BZ wilde niets weten van het belangenspel in Brussel. Dat 'Franse gedoe' noemde men dat. Nooit dachten ze mee hoe we in Brussel de Nederlandse milieuopvattingen konden laten prevaleren. Dat vonden ze niet communautair."[120]

Net als de andere ministeries werd VROM volkomen verrast door het BZ-voorstel van eind augustus. Ook de betrokkenen voor milieu ontvingen de tekst pas nadat deze in het EP was uitgelekt. De verontwaardiging hierover op VROM betrof vooral de wijze van opereren. De strekking van de tekst viel wel in goede aarde. Na 'Zwarte Maandag' werd het interdepartementaal overleg onder voorzitterschap van Van Beuge ook volgens de milieuwoordvoerders veel zakelijker en plezieriger.[121]

Het eindresultaat werd door het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Cultuur als gedeeltelijk positief beoordeeld. De eigen milieutitel kwam in het verdrag, evenals de meerderheidsbesluitvorming en de versterking van het EP. Duurzaamheidsdoelstellingen en de milieudimensie bij andere sectoren zouden pas in Amsterdam (1996) de eindstreep halen.

In de ogen van Van Laarhoven had het hele EPU-proces nog andere belangrijke gevolgen voor zijn ministerie. De interdepartementale machtsverhoudingen waren bijgesteld: "Het Voorzitterschap werd op het departement door anderhalve man en een paardenkop gerund, maar daarna en mede daardoor is de capaciteit sterk uitgebreid. Bovendien zijn we na 'Maastricht' als departement een serieuze partner geworden in Den Haag."[122]

Ontwikkelingssamenwerking

Minister Pronk was niet direct betrokken bij de standpuntbepaling over de tekst omtrent ontwikkelingsbeleid in het verdrag. De Europese dimensie van zijn sector viel buiten zijn bevoegdheid. Volgens Pronk had deze anomalie een historische oorzaak: "Toen ik in 1973 minister werd, tekende Van der Stoel als minister van BZ, zonder enig overleg met mij, een mandaat voor staatssecretaris Brinkhorst, waarin deze verantwoordelijk werd gemaakt voor Europees ontwikkelingsbeleid. Dat was onder Dankert nog steeds zo, hoewel

alle andere EG-ministers de Europese ontwikkelingssamenwerking wel in hun portefeuille hadden.[123] Pronk zegt altijd reserves te hebben gekoesterd ten aanzien van het Europees beleid, gebaseerd op het Lomé-verdrag. In 1975 werd in Lomé (Togo) tussen de EG en landen uit Afrika, de Caribiën en de Pacific-regio (ACP) een verdrag afgesloten betreffende ontwikkelingssamenwerking. Dit was geïnstigeerd door Frankrijk en een voortvloeisel uit de koloniale tijd. Europa richtte zich volgens Pronk te veel op Afrika en te weinig op Azië. Ook werd zijn enthousiasme voor dit beleidsonderdeel, naar eigen zeggen, getemperd doordat hij er zelf niet verantwoordelijk voor was.

Hoewel ambtenaren van DEGES waren belast met de voorbereiding en coördinatie van dit onderwerp hield Pronk wel een vinger aan de pols – zelfs meer dan dat. In juli 1991 zat hij de Raad van ministers voor Ontwikkelingssamenwerking in Apeldoorn voor, waar over de EPU werd gesproken. Vooral het Verenigd Koninkrijk was, ook op dit terrein, een grote dwarsligger. De Britse minister voor OS, Lynda Chalker, wendde zich rechtstreeks tot Pronk (en dus niet tot Dankert) met kritiek op het Nederlands Voorzittersvoorstel. Zo zouden staten in haar visie een vetorecht moeten hebben op dit terrein.[124]

Het EEG-verdrag bevatte geen bepalingen over ontwikkelingssamenwerking. Nederland had al geprobeerd dit onderwerp in de Europese Akte te krijgen, maar had daarvoor onvoldoende steun kunnen mobiliseren. Wel was het de regering bij de Europese Raad in Dublin (1990) gelukt het op de EPU-agenda te zetten. Mede op basis van concrete Nederlandse voorstellen is uiteindelijk een tekst in het Verdrag van Maastricht gekomen. Sommige lidstaten wensten deze beleidssector onder te brengen bij het buitenlands en veiligheidsbeleid. Nederland heeft er sterk voor gepleit ontwikkelingssamenwerking een communautaire status te geven; dat is ook gebeurd. Een aantal lidstaten was hier tegen, waaronder het Verenigd Koninkrijk. Als gevolg van dit verzet is uiteindelijk de belangrijke ACP-EG-overeenkomst ('Lomé') buiten het verdrag gehouden. Hierdoor bleven het Ontwikkelings Fonds (begroting) en de toepassing van dit belangrijke verdrag buiten de formele controle van het Europees Parlement. De Nederlandse onderhandelaars (november 1991) oordeelden dat het hoofdstuk geheel was uitgekleed nu 'Lomé' ervan was uitgesloten.[125] De meeste lidstaten redeneerden dat jaarlijkse discussies met het Parlement over de financiën niet in het belang waren van de ontvangende staten.[126] In tegenstelling tot de Nederlandse onderhandelingsdelegatie kon minister Pronk zich wel in het resultaat vinden, ook al was 'Lomé' erbuiten gebleven. Het voordeel was volgens hem dat de ACP-overeenkomst nu niet "voor de eeuwigheid was vastgelegd".[127]

De concepttekst is in Maastricht zonder verdere discussie aanvaard.

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)

De rol van de minister-president komt uitvoerig aan de orde in het volgende hoofdstuk. Op het kleine departement van AZ hebben twee raadadviseurs

zich van begin af aan met de EPU beziggehouden: Merckelbach en Visser. Beiden vertegenwoordigden het ministerie in het interdepartementaal overleg. Het was hun voornaamste taak aan de premier te rapporteren over de voortgang van de discussies. Zij kweten zich volgens betrokkenen op uiterst competente wijze van hun taak. Het directe inhoudelijke belang vanuit AZ betrof alleen het standpunt over de Europese Raad (hoofdstuk VI). Merckelbach wordt door Van Beuge omschreven als "uitzonderlijk loyaal aan Lubbers en bijzonder discreet: zo gesloten als een oester".[128] En inderdaad, in een brief aan de auteur schreef hij dat hij niet over zijn ervaringen in het Maastrichtproces wilde spreken, omdat dit, in zijn beleving, controversieel lag en omgeven was met politieke spanningen.[129]

Visser ervoer het interdepartementale debat over de EPU als een historische doorbraak: "Door bijna alle departementen was 'Europa' sinds de jaren vijftig onderschat, eigenlijk tot ver in het Luxemburgs Voorzitterschap. Zelfs toen waren er nog departementen die zich afvroegen of de EG wel nodig was. Pas in de 'EPU-club' begon 'Brussel' te leven bij de Haagse overheid in brede zin." [130]

Algemene Zaken bereidde de zittingen van de Europese Raad voor en was derhalve naast BZ (en Financiën) het meest direct betrokken bij het Maastricht-proces. Niettemin bleven de departementale circuits strikt gescheiden opereren. De BZ-medewerkers kregen geen enkele inzage in de ambtelijke adviezen van AZ aan Lubbers; andersom stuurde BZ doorgaans geen kopieën van interne stukken naar AZ. Wel kreeg dit departement natuurlijk de PV-berichten. Er werden geen 'gezamenlijke' adviezen aan de politiek meest verantwoordelijke bewindslieden uitgebracht.[131]

De minister-president heeft veel ruimte gelaten aan de vakdepartementen. Hij heeft zich hiermee de kritiek van BZ op de hals gehaald dat hij de interne strijd te lang heeft laten voortduren. Zo stelde Dankert enigszins sarcastisch: "In het Nederlands kabinet kom je niet tot besluitvorming als er bewindspersonen tegen zijn – althans dat was Lubbers' manier van doen."[132] Volgens Visser is de suggestie dat hier een bewuste strategie achter zat (verantwoordelijkheid ontlopen), onjuist. Het was zijn normale stijl van opereren binnen de Nederlandse constitutionele en politieke (coalitie) verhoudingen. De minister-president was immers niet meer dan een *primus inter pares*.[133] Lubbers bereidde de kabinetsbeslissingen voor met kleine groepjes bewindslieden of in 'bilateraaltjes'. In tegenstelling tot zijn voorganger Van Agt was hij altijd actief als voorzitter aanwezig bij bijvoorbeeld de Onderraden en de 'Vijfhoek'.[134]

Lubbers heeft op basis van twaalf jaar minister-presidentschap een duidelijke opvatting over de relatie tussen het politieke en het ambtelijke niveau. Hij maakt daarbij uitdrukkelijk geen onderscheid tussen Europese en andere zaken. De premier: "De hoofdregel is dat het ambtelijk proces een eigen leven heeft, compleet met stammenstrijd en alles wat daarmee samenhangt. Dan is er de subregel, dat de politiek verantwoordelijken, de minister-president en de ministers, dat kunnen doorbreken. Zij kunnen de agenda zetten en het anders gaan doen. De ambtenaren voeren dat vervolgens weer loyaal uit,

Nieman even buiten beschouwing gelaten. Dit is evenwel niet de regel, maar de uitzondering. Het gaat dan wel om thema's waarvan erkend wordt dat ze helemaal vastzitten. Basaal is de routine, maar vergis je niet, ministers kunnen dingen doen die relevant zijn voor het land, niet alleen een relletje of een brandje, maar heel belangrijke zaken. Denk aan het Akkoord van Wassenaar, mijn rede in Nijmegen 'Nederland is ziek', of de oplossing van de kwestie van de kruisraketten."[135]

De rol van het parlement

Volgens Lubbers, Van den Broek en Dankert is 'Zwarte Maandag' mede te verklaren door de opstelling van de Tweede Kamer. De inzet voor het Maastricht-proces was uitvoerig met de volksvertegenwoordiging besproken. Overigens niet zozeer met de Eerste Kamer, aangezien deze geen nota's op de agenda zet. De regering zag haar beleid gelegitimeerd door de positieve reacties. Minister-president Lubbers: "Het institutionele concept werd breed gesteund in de Kamer. Van den Broek van het CDA en Dankert van de PvdA waren de eerst verantwoordelijken. Dat gaf het gevoel, we zitten op de goede lijn."[136] Staatssecretaris Dankert: "Parlement en regering waren het roerend eens over de te varen koers, al was de regering uiteraard niet bereid zo ver te gaan als drs. Weisglas en zijn vrienden wilden."[137]

De veel besproken 'zondagavondbeslissing' om het in Brussel ambtelijk afgeschoten voorstel toch op ministerieel niveau te presenteren, zou ook zijn ingegeven door de politieke noodzaak de Tweede Kamer niet te bruuskeren. Zo verklaarde premier Lubbers, terugkijkend, dat zijn besluit "we gaan ervoor" de enige mogelijkheid was: "Het parlement steunde onze lijn monolithisch en wou niet dat onze plannen werden afgezwakt."[138] (hoofdstuk III).

Het valt op dat de verwijzingen naar de positie van het parlement nauwelijks zijn terug te vinden in de talloze interne en externe boodschappen, zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk. Ook is op het beslissende beraad van 30 september de positie van het parlement niet expliciet besproken.[139] De indruk wordt gewekt dat de Tweede Kamer vooral *na afloop* mede verantwoordelijk werd gemaakt voor de afgang op 30 september. Op het departement van Buitenlandse Zaken bestond over het algemeen weinig waardering voor het parlement. De politicus Pronk hoorde de meningen jarenlang aan en velt een hard oordeel: "BZ interesseert zich geen sodemieter voor het Parlement. Dit instituut is de vijand. Er heerste een volstrekt dedain voor de volksvertegenwoordiging. Parlementariërs zijn domme mensen, die informeer je niet. Een versterking van de minister ten opzichte van de Tweede Kamer was geen factor in de cultuur van het departement. Een krachtige positie ten opzichte van andere ministers werd wel van belang geacht."[140] Hoe dit ook zij, de vraag is hoe de Tweede Kamer dacht over de Europese Politieke Unie en welke invloed zij heeft uitgeoefend op het besluitvormingsproces. Lag de verklaring voor 'Zwarte Maandag' ook op het Binnenhof?

De regering schreef in 1988 de notitie 'Verder bouwen aan Europa' en bracht in juni 1990 een sterk geactualiseerde versie daarvan uit. Hierin werd de algemene beleidsvisie op de toekomst van de EG uiteengezet. Vooral het tweede document zou de basis vormen voor de inzet bij de Intergouvernementele Conferentie over de EPU, die eind dat jaar van start ging. Het voorgenomen regeringsbeleid kon op een zeer brede steun in de Tweede Kamer rekenen (hoofdstuk III).

De kamercommissies voor EG-zaken en buitenlandse zaken

Aan de vooravond van de Europese Raad in Rome (december 1990) vergaderden de vaste kamercommissies voor EG-zaken en buitenlandse zaken over de notitie van de regering 'De Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de Europese Politieke Unie'.[141] In deze periode bestond een regeringscoalitie van CDA en PvdA; alle andere partijen vormden dus de oppositie.

De Partij van de Arbeid zei "zeer principieel voor het communautaire model te kiezen" en stemde in met de algemene lijn, maar was toch niet helemaal tevreden. Zij maakte, bij monde van Jurgens, haar instemming afhankelijk van een krachtiger en duidelijker opstelling van de regering. Sociaal beleid en duurzame ontwikkeling zouden even belangrijke doelstellingen moeten worden als economische groei. Het Europees Parlement moest in elk geval medewetgever worden via versterking van de samenwerkingsprocedure en diende een beslissende stem te krijgen bij de benoeming en goedkeuring van het program van de Commissie. Ten derde moest de regering aangeven waarom zij zo terughoudend was over subsidiariteit. Volgens Jurgens' partijgenoot Van Traa moest de EG een eigen buitenlands beleid krijgen, omdat er anders een Frans-Duits of Frans-Brits directorium dreigde of "enige andere vorm van intergouvernementele samenwerking waar wij minder invloed op hebben". De Europese buitenlandse politiek "moest zo communautair mogelijk worden". Het veiligheidsbeleid moest daar ook onder vallen en, zo oordeelde Van Traa, "uiteindelijk zullen we moeten overgaan tot een geïntegreerde Europese defensie". De NAVO zou moeten blijven voortbestaan, maar van karakter dienen te veranderen. Hoe de relatie tussen EG en NAVO zou worden "hing af van de ontwikkelingen". De WEU zag hij als een nuttig 'overgangsinstituut'.

René van der Linden (CDA) beschouwde de notitie als het uitgangspunt voor de onderhandelingen. Verdieping was wezenlijk en op dit moment inderdaad belangrijker dan verbreding. Het supranationale karakter van de EG moest nu "vorm krijgen". Hij steunde de regering in haar verzet tegen het verdragsmatig vastleggen van de toegenomen rol van de Europese Raad. Het CDA was vóór het verlenen van volledige begrotingsbevoegdheden aan het Europees Parlement. Commissarissen moesten ook individueel weggestuurd kunnen worden. Het buitenlands beleid van de EG zou ook veiligheid moeten omvatten, maar een kloof met de Verenigde Staten diende te worden voorkomen. De Europese ministers van Defensie zouden in Raadsverband bijeen moeten kunnen komen.

Weisglas (VVD) stelde dat zijn fractie "graag akkoord ging met het streven van de regering naar communautaire integratie". De liberalen waren van oordeel dat er alle reden bestond het integratieproces te verdiepen, te verbreden, te stroomlijnen en te democratiseren. Hij had niet veel vertrouwen in de grote landen, maar wel in de koers van de regering: "Het kan niet anders en wij willen het niet anders." Weisglas betoonde zich argwanend ten opzichte van het beginsel van subsidiariteit. Wel was hij tegen overbodige centralisatie en bureaucratisering. "Zo min mogelijk Europees doen" betekende echter wel "nog zeer veel, als je effectief beleid wilt voeren". Het Kamerlid steunde het kabinet in zijn verzet tegen de opwaardering van de Europese Raad. Hij vond een uiteindelijke vervlechting van de EG en de EPS prima, maar zo ver was het nog lang niet. Hij benadrukte het grote belang van de samenwerking binnen de NAVO en vond dat we "niet te hard in zee moesten gaan met de defensiecomponenten van de EPS". Weisglas diende begin december tijdens de plenaire zitting een motie in over de "democratisering bij de komende verdieping van het integratieproces", die mede ondertekend was door de woordvoerders van CDA, PvdA, D66 en GroenLinks, en dus met overgrote meerderheid werd aangenomen. Hierin werd verwoord dat "de regering slechts akkoord dient te gaan met nieuwe bevoegdheden aan de Gemeenschap indien werkelijke democratische controle van het Europese beleid mogelijk is". In latere debatten zou nog vaak naar deze motie worden verwezen.[142]

D66-woordvoerder Eisma gebruikte zijn spreektijd voornamelijk om vragen aan de regering te stellen. Hij was als enige sceptisch over de haalbaarheid van de inzet van het kabinet. Zo wees hij erop dat wellicht 50% van de ideeën van de Nederlandse regering op dat moment, gezien de krachtsverhoudingen in Europa, nog niet verwezenlijkt konden worden.

Ook GroenLinks, bij monde van Willems, koos uitdrukkelijk voor het federale en niet voor het intergouvernementele model. Willems vond de stelling van de regering dat de lengte van de stap in beginsel ondergeschikt is aan de richting "een onwenselijke afzwakking". De voorstellen van het kabinet om het EP te versterken, gingen niet ver genoeg. Opheffing van het democratisch tekort zou een voorwaarde moeten zijn voor verdere ontwikkeling van EMU en EPU. Het Europees Parlement zou de beslissende stem bij wetgeving moeten krijgen. De Raad van ministers diende een senaat te worden die alleen ja of nee mocht zeggen en zou dus zwaar aan belang inboeten. Op korte termijn zou de Raad veel meer met gekwalificeerde meerderheid moeten besluiten.

Alleen de SGP en het GPV namen traditioneel een afwijkend standpunt in. Van Dis (SGP) sprak zich uit tegen supranationale integratie en verdere federalisering. Zijn fractie gaf de voorkeur aan intergouvernementele samenwerking. Subsidiariteit was geen harde garantie tegen het dreigende centralisme en de bureaucratisering in Brussel. Volgens Van Middelkoop (GPV) raakten de EMU en de EPU "aan één van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste politieke en staatkundige vraagstukken waar Nederland de komende jaren voor staat". Het onderwerp was nog veel te sterk gedepolitiseerd. Het GPV zag, in

tegenstelling tot de regering, in de grote omwentelingen geen reden voor verdieping in federale zin. Ook zette Van Middelkoop vraagtekens bij de legitimiteit van een Europa dat slechts door een "kleine bovenlaag van politici, bureaucraten en managers wordt gedragen".

In maart 1991 vergaderden de vaste commissies voor buitenlandse zaken en defensie gezamenlijk over het Europese veiligheidsbeleid.[143] De regering verwierf hier zeker geen algemene steun voor haar opvattingen. Zo was PvdA-woordvoerder Van Traa het niet eens met minister Van den Broek dat de WEU een brugfunctie tussen NAVO en EPU moest gaan vervullen. Hij vond dat er aansluiting moest worden gezocht bij de Frans-Duitse opstelling en bepleitte opneming van de WEU in de EPU. De aspirant-leden Zweden en Oostenrijk zouden de "defensiezuil van de EPU" moeten aanvaarden.

Frinking (CDA) vond dat voorkomen moest worden dat de Verenigde Staten in de ontwikkelingen in Europa aanleiding zouden zien zich volledig terug te trekken. Hij was net als de minister vóór een autonome positie van de WEU. Deze zou buiten het verdragsgebied van de NAVO een zekere rol kunnen vervullen. De 'EPS' (GBVB) zou "ervaring moeten opdoen in veiligheidspolitiek opzicht door een coördinerende rol te vervullen bij VN-vredesoperaties".

Voor Blaauw van de VVD was de NAVO het vertrekpunt van de discussie over het toekomstig Europees veiligheidsbeleid. De Europese Raad zou geen besluiten over veiligheid mogen nemen, aangezien deze instelling niet democratisch werd gecontroleerd. De liberaal gaf de voorkeur aan een brugfunctie van de WEU tussen NAVO en EG. Deze kon gestalte krijgen door collocatie in Brussel. Mevrouw Sipkes (GroenLinks) hoopte dat de Europese interventiemacht een vreedzaam karakter zou dragen. Volgens Eisma (D66) sprak het vanzelf dat er op den duur een supranationale EPU zou moeten ontstaan. Hij vond dat Europa met één mond moest spreken. Dit streven mochten de Verenigde Staten echter niet als argument gebruiken tegen integratie van de WEU in de EPU. Van Dis (SGP) wenste een zo sterk mogelijke positie van kleine landen en gaf daarom de voorkeur aan de NAVO boven de EG.

Begin juni sprak de commissie voor EG-zaken over het Nederlands Voorzitterschap en de EPU.[144] De aandacht van de woordvoerders ging bovenal uit naar het voorstel van Luxemburg, dat spoedig in de Europese Raad besproken zou worden. Met uitzondering van GPV, RPF en SGP uitten alle partijen zware kritiek op het voorliggende conceptverdrag. CDA-woordvoerder Van der Linden noemde de tekst "absoluut ontoereikend". In het bijzonder de *structuur* stond zijn fractie niet aan. Er werden "stappen teruggezet" vergeleken met de Europese Akte en eerdere verklaringen van de Europese Raad. Ook de versterking van de rol van het EP kwam er bekaaid vanaf. Hij wees op de grote verschillen met de 'Slotverklaring van de Conferentie van de Parlementen in de EG' van 27-30 november 1990 in Rome. Daarnaast was hij teleurgesteld over de Benelux-samenwerking, die door de Belgische premier Martens in dit

verband een 'drama' was genoemd. Als het voorstel niet gewijzigd zou worden, zou de regering *niet aan een verdragswijziging moeten meewerken.*

Ook de andere regeringspartij, de PvdA, trok bij monde van Jurgens hard van leer tegen de Luxemburgse plannen. Bij diens fractie stuitte eveneens de *structuur* op grote bezwaren. De constructie met drie pijlers was *onaanvaardbaar*. Volgens Jurgens moest het mogelijk zijn het buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede justitie in het verdrag te integreren. De Luxemburgse constructie, "waarbij de unie een apart instituut wordt met één orgaan, namelijk de Europese Raad", noemde hij "volkomen in strijd met de uitgangspunten van de regering". De Europese Raad als dak boven de pijlers betekende een ongewenste opwaardering van dit intergouvernementele orgaan. Ook schoot het voorstel ernstig tekort ten aanzien van de bevoegdheden van het EP. De ontwikkelingen dienden te gaan in de richting van een volledig parlementair stelsel waarin het EP een veto heeft over de wetgeving, met inbegrip van de gehele begroting. De genoemde Slotverklaring van 'Rome' was ook voor de PvdA de maatstaf van beoordeling. De parlementaire delegatie van Luxemburg had volgens Jurgens nota bene ook vóór de Slotverklaring gestemd. Derhalve stelde het verontwaardigde kamerlid de retorische vraag: "Hoe kan het Luxemburgs voorzitterschap een dergelijk stuk uitbrengen zonder de volgende dag door zijn eigen parlement naar huis te zijn gestuurd?"

Weisglas (VVD) sloot zich geheel aan bij deze tirade van zijn PvdA-collega. Hij wees erop dat steeds meer bevoegdheden van de regeringen van de EG-lidstaten *terecht* overgaan naar Brussel, zodat de democratische controle van nationale parlementen, "van ons dus", in de praktijk steeds geringer werd. Daarmee werd het democratisch vacuüm "steeds groter in plaats van kleiner". Dit moest worden opgevuld door versterking van het EP. Weisglas liet er geen enkel misverstand over bestaan dat de VVD de kern van de Europa-visie van het kabinet uitdrukkelijk onderschreef: "Wij zijn voor een geïntegreerd Europa van twaalf soevereine lidstaten binnen een Europese federatie, gebaseerd op duidelijke democratische en communautaire regels." De liberalen hadden als oppositiepartij echter weinig fiducie in de ambities van het kabinet tijdens het Nederlands Voorzitterschap. Weisglas vond de nota dan ook "weinig sprankelend" en concludeerde even pesterig als uitdagend: "Als het aan de regering ligt, hoeft de EG bijzonder weinig originele gedachten te verwachten in het komende halfjaar."

Mevrouw Brouwer (GroenLinks) kritiseerde eveneens de weinig ambitieuze opstelling van de regering als toekomstige EG-voorzitter en sprak van een "brave beheerder van de dossiers". Het leek erop dat Nederland aan het inbinden was nu het Voorzitterschap naderde. Zelfs de Europese Raad mocht een belangrijke positie gaan innemen als motor van de Europese integratie. De fractievoorzitster hekelde de compromisbereidheid die uit de notitie sprak: "Krijgt het Nederlands parlement een regering tegenover zich die de Nederlandse standpunten inbrengt en verdedigt of zullen wij met de diplomatieke, compromisvolle standpunten van de voorzitter te maken krijgen? Dat kan een spannende relatie tussen regering en parlement met zich bren-

gen. [...] Eerdere voorzitterschappen hebben laten zien dat eigen initiatieven van het voorzittende land een positieve invloed kunnen hebben op de Europese integratie."

CDA, PvdA, VVD en GroenLinks maakten aldus geen onderscheid tussen Nederland als lidstaat en Nederland als voorzitter. Integendeel, de regering moest het Voorzitterschap gebruiken om de eigen ambities vorm te geven.

Eisma van D66 vond echter dat de door het kabinet gewekte hoge verwachtingen moesten worden getemperd. Hij wees erop dat het Voorzitterschap juist ook beperkingen kent: "Je kunt je minder profileren, je hebt minder bewegingsvrijheid omdat je een bemiddelende rol moet spelen." Ook Leerling (RPF) waarschuwde dat het Voorzitterschap er vooral was om de lidstaten met tegenstrijdige belangen bij elkaar te brengen. Hij benadrukte dat een voorzitter alleen zelf met initiatieven moest komen als deze breed werden ondersteund door andere lidstaten. Van Dis (SGP) onderstreepte dat zijn fractie zich niet bijster "thuis voelde" bij verdere integratie, vanwege het verlies aan nationale soevereiniteit. Niettemin prees hij de nota over het Nederlands Voorzitterschap als "zakelijk en realistisch". En hij vervolgde: "Geen grootse idealistische voornemens die Nederland tot stand zal brengen. Nee, gewoon het vele werk doen dat op de agenda staat. Voor mensen die veel van de EG verwachten, is dat misschien een teleurstelling. Zij verwijten de bewindslieden tekort aan inspiratie. Van mijn fractie zult u dat verwijt niet horen." Van Middelkoop (GPV) ten slotte, bepleitte een fundamenteel debat over "twee nationale dogma's": communautarisering en democratisering van de EG dienen het Nederlands belang. Ook wees hij erop dat de pijlerstructuur het gemakkelijker maakt nieuwe leden tot de EG te laten toetreden.

Uiteindelijk werd een motie bijna Kamerbreed ingediend en dus aangenomen, waarin het regeringsbeleid op hoofdpunten werd gesteund. Alleen de kleine christelijke partijen stemden tegen.[145] De Kamer sprak zich uit *tegen de pijlerstructuur en voor één institutioneel kader*. Ook was zij van oordeel dat de IGC over de EPU moest leiden tot: wezenlijke verbetering van het democratisch functioneren van de EG, in het bijzonder wat betreft het Europees Parlement; grotere uitvoerende bevoegdheden van de Commissie; versterking van de Europese rechtsorde; behoud van een uitdrukkelijk communautair perspectief voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede justitionele samenwerking; en institutionele hervormingen met het oog op de toetreding van nieuwe lidstaten. *De Kamer verzocht de regering initiatieven te ondernemen om het voorstel van het Luxemburgs voorzitterschap op al deze punten te wijzigen.* Tevens spoorde zij de regering aan om als voorzitter erop toe te zien dat de communautaire aard van de Gemeenschap niet werd aangetast en dat het democratisch karakter wezenlijk werd versterkt.

Reactie Tweede Kamer op 'Zwarte Maandag'

Met het eigen voorzittersvoorstel van september 1991 had de Nederlandse regering vrijwel het gehele wensenlijstje van de Tweede Kamer uitgevoerd.

Vlak voor de alles beslissende Raadsvergadering kwam de vaste kamercommissie voor EG-zaken in besloten zitting bijeen. De regering werd breed gesteund en veel succes gewenst.[146]

De parlementaire lof voor het kabinet hield echter maar enkele dagen stand. Onmiddellijk na 'Zwarte Maandag' stelde Weisglas schriftelijke vragen aan de regering over het fiasco (zie hoofdstuk VI). Alle fracties bleken van oordeel dat de bewindslieden Lubbers, Van den Broek en Dankert de afgang hadden moeten voorkomen. De kritiek betrof echter nauwelijks de inhoudelijke inzet, want daar had de Kamer immers zelf op aangedrongen. De operationele aanpak van de regering moest het ontgelden. Van Mierlo, fractieleider van D66, verwoordde de algemene ontevredenheid als volgt: "Er zijn fouten gemaakt. Het heeft te lang geduurd voordat het ontwerpverdrag werd gepresenteerd, de kansen op succes zijn verkeerd ingeschat. En het ontwerp is te laag opgespeeld."[147] Slechts twee parlementsleden, Brinkman en Van Mierlo, trokken een klein boetekleedje aan door erop te wijzen dat de regering het verregaande voorstel had gedaan omdat de Tweede Kamer zo had aangedrongen op verdere democratisering van de EG.[148]

Veel fracties deden net of hun neus bloedde. Zij toonden zich vooral vertoornd door de schoffering van minister Van den Broek door Frankrijk en Duitsland. Deze landen hadden buiten het Voorzitterschap om een vergadering van lidstaten over de EPU belegd.

Vooral de regeringspartijen CDA en PvdA wilden niet al te veel gewicht toekennen aan de blamage. Hun fractieleiders Brinkman respectievelijk Wöltgens konden zich vinden in het optimisme van premier Lubbers dat het nu tenminste mogelijk was over het – eerder ook moeilijk liggende – Luxemburgse ontwerp te spreken. Zij probeerden zelfs elke schijn van medeverantwoordelijkheid van hun eigen fracties voor de blamage te ontlopen. Daartoe richtten zij een vilein verzoek aan minister Van den Broek: of de regering haar Atlantische opstelling wilde laten varen en een duidelijke keuze kon maken voor de Frans-Duitse opvatting over het Europees veiligheidsbeleid. Volgens Wöltgens zouden "getergde gevoelens hierbij geen goede leidraad zijn". Met andere woorden: de afgang was mede te wijten aan de halsstarrige Atlantische opstelling van Van den Broek, die onvoldoende geluisterd zou hebben naar de PvdA en (een deel van!) het CDA.

Het begrotingsdebat buitenlandse zaken vond plaats op 26 november, zo'n twee weken voor de Top in Maastricht.[149] Premier Lubbers en minister Van den Broek hadden hun rondreis langs de hoofdsteden bijna afgerond. De woordvoerders stonden nauwelijks meer stil bij de teloorgang van het Nederlands voorstel. Wel bleek uit de algemene toonzetting dat de verwachtingen over de uitkomst van het EPU-proces aanzienlijk waren getemperd. Van der Linden (CDA) toonde zich teleurgesteld dat de resultaten, "zoals die er nu lijken uit te zien", ver achter bleven bij de resolutie van 'Rome'. In dit verband wees hij op de "afstand tussen regeringen en parlementen, niet zozeer in Nederland, als wel elders in de Europese Gemeenschap". Hij nam in strategische

zin uitdrukkelijk afstand van zijn 'eigen' minister Van den Broek: "Nederland is nu nog te veel gericht op het Verenigd Koninkrijk. Dat levert ons te weinig op." Hij bepleitte herwaardering van de Frans-Duitse samenwerking in plaats van onverkort vasthouden aan de Atlantische oriëntatie: "Als we vooruit willen komen, moeten we dat bevorderen."

Eveneens opvallend in het debat was de verschuiving in de positie van de VVD. Weisglas herzag zijn eerdere opvatting dat er een uitdrukkelijk communautair perspectief diende te zijn voor het buitenlands en veiligheidsbeleid (motie 3 juni van Van der Linden, Weisglas, enz.). Hij noemde het nu een "illusie" en "ongewenst" op het terrein van de buitenlandse politiek een federaal Europa na te streven. De door hemzelf en zijn collega's onderschreven Slotverklaring van Rome vond Weisglas nu "te wild". Zijn voorkeur voor een "federaal Europa" had hij ingeruild voor een "confederatie met federale kenmerken". De ommezwaai zou het startpunt blijken van de ingrijpende wijziging van het Europabeleid, dat de VVD onder leiding van Bolkestein zou doorvoeren.[150] Zijn collega's betoonden zich onaangenaam verrast door de liberale draai. Van Traa noemde het een zeer grote koerswijziging en constateerde dat de VVD afscheid nam van een langjarige politiek die Weisglas zelf altijd had gesteund.

Een ander opvallend, maar minder verrassend aspect was de verdeeldheid binnen het CDA over het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Van der Linden nam afstand van de NAVO en wenste aansluiting bij de Frans-Duitse as. Met deze visie ging de CDA-woordvoerder duidelijk in tegen zijn geestverwant Van den Broek, evenals tegen zijn fractiegenoten De Hoop Scheffer, Frinking en Gualthérie van Weezel. Wel kreeg Van der Linden wederom bijval van coalitiegenoot PvdA. Volgens Van Traa vervielen veel Europese landen na afloop van de Koude Oorlog weer in hun nationale reflexen. Nederland had moeite de ouwe trouwe Atlantische lijn met het Europese avontuur te verzoenen. De PvdA zag echter wel vooruitgang na 'Zwarte Maandag': het Nederlandse voorstel van september was nog te Atlantisch geweest maar de nieuwe concepten waren evenwichtiger.

Twee dagen na dit debat sturen de voorzitter van de Eerste Kamer, Tjeenk Willink, en van de Tweede Kamer, Deetman, een opmerkelijke brief naar minister-president en fungerend Europese Raad-voorzitter Lubbers. Hierin beklagen zij zich dat de Slotverklaring van de Rome-conferentie van nationale en Europese parlementsleden ('Assisen') "zonder duidelijk aanwijsbare reden" niet is verwerkt in de ontwerpteksten voor het Maastricht-verdrag. Zij deinzen zelfs niet terug voor een verholen dreigement: "Het is duidelijk dat de mate waarin met de verklaring van Rome rekening is gehouden bij het opstellen van deze voorstellen van groot belang zal zijn bij de parlementaire behandeling. Enkele parlementen hebben dat al uitdrukkelijk uitgesproken. [...] De voorzitters van de parlementen van de lidstaten van de EG en van het Europees Parlement zullen de intergouvernementele conferentie de komende weken nauwgezet volgen. Zij komen op 6 december in Brussel bijeen om de voorstellen, gedaan aan de Europese Raad, te evalueren."[151] De voorzitters

laten buiten beschouwing dat de (260) afgevaardigden naar Rome de verklaring natuurlijk niet namens hun (verdeelde) parlementen hadden kunnen tekenen, maar uitsluitend op persoonlijke titel. Uit de reacties van nationale parlementen later valt op te maken dat de Rome-vergaderaars niet in alle opzichten voor hun collega's thuis gesproken hadden. Aangespoord door de Europa-woordvoerders waren de Kamervoorzitters met de brief dan ook hun boekje te buiten gegaan.

Reactie Tweede Kamer op Top van Maastricht

Onmiddellijk na de Top in Maastricht vergaderen de fractievoorzitters in de Tweede Kamer over het resultaat.[152] Vooral Brinkman (CDA), Wöltgens (PvdA) en Bolkestein (VVD) spreken in een opvallend andere toonzetting dan hun Europa-woordvoeders in de aanloop naar de Top. Geen communautaire geloofsbelijdenissen meer, geen verontwaardiging over dwarsliggende partners. Het resultaat is niet om te juichen. Tegelijkertijd heerst er een algemene berusting: meer zat er blijkbaar niet in.

Veel fractievoorzitters wijzen op het belang van herkenbaarheid van Europa voor de burgers. Deze wordt direct gekoppeld aan de bevoegdheden van het EP. Brinkman (CDA): "De Europese burger, voor wie wij allen in de weer zeggen te zijn, kan nog niet echt tevreden zijn want de controle op bestuurders en ambtenaren wordt er nauwelijks beter op. Slecht iets meer codecisie..." Wöltgens (PvdA): "Onze eerste indruk is dat door Maastricht de zaak ingewikkelder is geworden en dat zal bij een tweede indruk niet anders zijn." Bolkestein (VVD): "Het grote punt van twijfel is de democratisering van de Gemeenschap. Dat wil zeggen: de macht of liever gezegd onmacht van het Europees Parlement. Daarin is weinig bereikt. Te weinig. Wat dit betreft is Maastricht een mislukking geworden." Van Mierlo (D66) betreurt met name dat het EP zo weinig te zeggen heeft over de "binnenlandse zaken- en justitiepijler". Maar vooral maakt hij zich zorgen over "de verhouding tussen het EP en de burgers. [...] De Europese burger zal treurig weinig binding met zo'n Europarlement ontwikkelen. En die is al zo gering." Brouwer (GroenLinks) is het meest radicaal: "Met de democratische controle kan het zo niet. Als wij de eigen moties, de moties van het Europees Parlement en de uitspraken van Rome [bijeenkomst nationale parlementsleden; auteur] niet serieus nemen, zijn ook wij geen knip voor onze neus waard. [...] Wij zien daarom maar één mogelijkheid om de resultaten van Maastricht echt goedgekeurd te krijgen en dat is teruggaan naar de onderhandelingstafel om het hoofdstuk over democratie af te schrijven."

De kleinste fracties betonen zich verheugd over het voor Nederland magere resultaat. Van Middelkoop (GPV) confronteert de bewindslieden met hun eigen voornemens: "Er zijn de afgelopen periode hoge woorden gesproken over bijvoorbeeld de opheffing van het democratisch deficit en de wenselijkheid van een federaal Europa. Welnu, op deze voor de Nederlandse regering altijd zo vitale punten scoort het Maastrichtse verdrag ruimschoots onder de

Nederlandse maat." Leerling (RPF) vindt dat er al *te veel* bereikt is, zij het dat het nog erger had gekund: "Het is maar goed dat het Verenigd Koninkrijk op allerlei terreinen blokkades heeft opgeworpen en op de rem heeft getrapt." Van Dis (SGP) verwoordt soortgelijke gevoelens: "Er zijn stappen gezet die onomkeerbaar zullen leiden tot een nadere uitholling van onze nationale soevereiniteit, alhoewel de echte federalisten de resultaten van de top wel erg mager zullen vinden." Ook Janmaat (CD) betoonde zich "niet ongelukkig met het beperkte resultaat".

Slotopmerkingen, samenvatting en conclusies

Ook dit hoofdstuk legt de beperkingen bloot van het Rationele (monolithische) Actor Model. Het totaalbeeld is een duidelijke bevestiging van wat Tjeenk Willink de 'mythe van een samenhangend overheidsbeleid' heeft genoemd (zie hoofdstuk I). Monolithisch was het in elk geval niet. Vanuit het perspectief van de departementen is in het Maastricht-proces tot op zekere hoogte rationeel gehandeld: wat is in het belang van onze sector, respectievelijk van ons ministerie, wat willen we in het verdrag? Het interne proces noch het resultaat, de Nederlandse inzet, verdient de kwalificatie rationeel: de belangen van ons land als lidstaat en als voorzitter zijn niet optimaal gediend door de overige spelers.

Het interdepartementaal EPU-proces biedt een reeks opmerkelijke illustraties van bureaupolitieke verschijnselen (hoofdstuk I). De omschrijving van *bureaupolitiek* als 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat' is in belangrijke mate van toepassing op de beschreven gebeurtenissen. Het initiatief kwam evenwel niet van ambtenaren, maar van de regeringen van de lidstaten. Deze zouden aangeven op welke onderdelen zij wijzigingen van of aanvullingen op het verdrag wensten. De Europese Raad van Rome (december 1990) had al een reeks nieuwe beleidsterreinen gesuggereerd. Hierdoor kreeg de Europese Politieke Unie het karakter van een uitwaaierend spectrum van beleidsterreinen. Daarom werden ook in Nederland departementen uitgenodigd hun specifieke verlangens kenbaar te maken. *Binnen* de ministeries werd de standpuntbepaling over de EPU doorgaans echter wel aangekaart door de ambtenaren. Vervolgens is het ambtelijk touwtrekken tussen de ministeries in menig opzicht een eigen leven gaan leiden.

Het EPU-overleg werd grotendeels gevoerd binnen de bestaande interdepartementale structuren en procedures. Hierin vervulde het Ministerie van Buitenlandse Zaken de rol van coördinator (hoofdstuk IV). Bovendien waren minister Van den Broek en staatssecretaris Dankert de eerst verantwoordelijken voor dit onderwerp ten opzichte van het parlement. Op ambtelijk niveau waren de discussies lange tijd ideologisch en abstract: een loopgravenoorlog met standaardtegenstellingen. Er werd aanvankelijk weinig urgentie gevoeld om het over concrete teksten eens te worden. Dit was merkwaardig, omdat

het oorspronkelijk de bedoeling was de onderhandelingen al onder het Luxemburgs Voorzitterschap af te ronden. Als oorzaak wordt ook genoemd het te lage niveau van de Coco/EPU-overleg-deelnemers. Zij zouden sectorspecialisten zijn, zonder veel inzicht in de brede politieke implicaties.

Veel ondervraagde EPU-portefeuillehouders spreken bovendien van een gebrekkig Europees bewustzijn bij de ambtelijke top. Volgens Dankert stond een aantal invloedrijke DG's "buitengewoon sceptisch tegenover de hele opzet". Hij doelde op Maas van Financiën, Grosheide van Justitie en Patijn van Defensie. Volgens de staatssecretaris vertegenwoordigden zij de 'Engelse lijn' in het Nederlands denken: Duitsers en Fransen, daar moest je voor uitkijken. Dankert: "Dat zit heel diep in de Nederlandse departementscultuur".[153]

Het Ministerie van BZ was bovendien niet van zins de vakdepartementen er zoveel mogelijk bij te betrekken. Het had een duidelijke communautaire visie en deze mocht niet ondermijnd worden door 'ongelovigen' of vrijdenkers van andere departementen. Daarom moesten eerst de unitaire structuur en de communautaire garanties op termijn (evolutieve clausules) in Brussel worden veilig gesteld. De invulling op deelterreinen kwam op de tweede plaats. Het EPU-overleg liet zich lange tijd in deze richting meesturen. Topambtenaren noch bewindslieden grepen in. Deze strategische keuze had echter een schadelijke uitwerking op de onderhandelingspositie van Nederland bij de IGC in Brussel. Borchhart, de rechterhand van de PV Nieman, maakte zich grote zorgen: "Wij kregen de resultaten van het interdepartementaal overleg veel te laat. Pas halverwege het Luxemburgs voorzitterschap begon er wat door te druppelen. Keer op keer zonden we signalen naar Den Haag: breng nu inhoud, anders kunnen we niet meespreken! We zeiden 'alle partners hebben standpunten, behalve Nederland'. Het antwoord bleef steeds maar uit. Daarnaast stuurden we naar de departementen voortgangsrapportages met dezelfde boodschap. Bovendien kwam de IGC elke dag ter sprake in het ochtendoverleg met de vertegenwoordigers van alle ministeries. Geen reactie."[154]

De Brusselse werkelijkheid was een andere dan de Haagse. Borchhart: "De preoccupatie van BZ met de verdragsarchitectuur was in Brussel totaal niet aan de orde. Hier vond men inhoud belangrijker dan vorm. Bij EG-onderhandelingen wordt de structuur altijd naar achteren geschoven. [...] Je kunt de architectuur misschien één of twee keer opbrengen. Maar als niemand daar aan wil en je moet je mond houden over de inhoud, dan manoeuvreer je jezelf in een zeer zwakke positie."[155] Uiteindelijk ontvingen de onderhandelaars overigens wel gedetailleerde instructies, waarin de interdepartementaal overeengekomen standpunten over het Luxemburgs concept waren neergelegd.[156]

Ter voorkoming van ongewenste bemoeienissen ging BZ, althans DGES, vervolgens op de solotoer, waarbij alle departementen werden gepasseerd, zonder dat ze dat wisten. Toen ze er achter kwamen dat BZ een geheel eigen voorstel had opgesteld, was natuurlijk het hek van de dam (hoofdstuk IV). De intensieve samenwerking met de Commissie werd ook toen nog volledig geheim gehouden. In geen van de talloze documenten die de auteur onder

ogen kreeg wordt er met een woord over de coproductie gerept. Dankert en De Visser wekten de indruk dat zij het document 'in hun eentje' hadden geschreven en zij kregen dan ook in het Haagse circuit (als enigen) de wind van voren.

De topambtenaren werden gealarmeerd, de ministers geactiveerd en daarmee de weerstand gemobiliseerd. De interdepartementale EPU-onderhandelingen hadden zich lang voortgesleept, maar brandden nu in alle hevigheid en op verschillende niveaus los. Het toch al geringe onderscheid tussen Nederland als lidstaat en Nederland als voorzitter leek geheel weg te vallen. De Haagse parochianen hadden nu nog meer belangstelling voor elkaar dan voor Brussel. In het poldermodel was geen plaats voor Europa ingeruimd. Dankert: "De afzonderlijke ministeries legden een bijzonder groot gewicht in de schaal. Dat is echt een probleem van onze overlegcultuur. Buitenlandse Zaken nam wel het voortouw, maar had toch niet een positie die uitstak boven de andere departementen. In het Nederlands bestuur zijn de schotten vaak hoog opgetrokken. [...] Toen het ontwerp half augustus in grote lijnen klaar was, begon het duwen en trekken in het kabinet. Eigenlijk hadden we het stuk begin september bij de lidstaten willen hebben, zodat er nog een consultatieronde overheen kon. Dat lukte niet. We kwamen door de interne meningsverschillen zelf in tijdnood."[157] De bureaupolitieke strijd bleef niet beperkt tot het ambtelijk niveau.

Ook inhoudelijk had het interdepartementaal overleg gevolgen voor het Nederlands Voorzitterschap. Van Beuge herinnert zich: "Dankert en ik zijn in september alle departementen langsgegaan om de bestaande bezwaren te bespreken. In het resultaat zijn op ondergeschikte wijze de signalen van onze Europese partners verwerkt en op overweldigende wijze de reacties van de departementen. Met de tekst kon uiteindelijk in Den Haag iedereen leven, maar wel ten koste van de haalbaarheid in Brussel."[158] Van Bonzel, de rechterhand van De Visser, heeft achteraf een scherp oog voor wat er mis ging: "De cruciale fout van het Nederlands voorzitterschap was dat het de verantwoordelijkheid als Voorzitter volledig heeft vermengd met de belangen als lidstaat. Het departementale proces – van mijn niveau tot aan de ministerraad – heeft die twee zaken volledig door elkaar gegooid, met als resultaat dat het voorzittersvoorstel alleen door Nederland werd gesteund. Als je het Luxemburgse voorstel naast het Nederlandse legt, zie je dat de inhoud is gemanipuleerd naar de lidstaat Nederland: het GBVB, daar moest meer NAVO in, en allerlei punten op het gebied van EZ en Justitie. De fout was niet dat we de departementen niet betrokken hebben bij het schrijven van het voorstel, maar dat we ze niet totaal hebben buitengesloten. Je bent immers voorzitter en geen nationale belangenbehartiger!"[159] Inderdaad, de Nederlandse inzet had de instemming van de departementen nodig. Dat geldt niet voor een voorstel van het Voorzitterschap, waarin een compromis besloten moet liggen tussen alle EG-lidstaten. Niet voor niets heeft Nederland bij de totstandkoming van

het Verdrag van Amsterdam zijn rollen als Voorzitter en als lidstaat wél strikt gescheiden. Toen waren de lessen geleerd.

Het zal geen verbazing wekken dat er ook op de PV grote ergernis bestond over het uitblijven van het definitieve Nederlandse voorstel (hoofdstuk IV). Oostra was in deze periode de plaatsvervangend PV en nam waar hoe de stemming zich tegen Nederland keerde. Volgens hem "heeft Den Haag de gevolgen van het tijdverlies voor de onderhandelingen in Brussel zwaar onderschat". In zijn waarneming werd dit in Brussel hoog opgenomen, te meer daar de late indiening in de ogen van veel partners tot een aanzienlijk slechtere tekst had geleid.[160]

Dit was in veel ogen een affront: Nederland leek zijn Voorzitterschap te misbruiken om zijn belangen als lidstaat erdoor te drukken. Omdat er op een breed terrein nieuwe teksten waren geschreven, moesten de ministers van Buitenlandse Zaken bovendien thuis weer terugkoppelen naar hun eigen collegae vakministers. Daar bestond natuurlijk zeer weinig animo voor, vooral gezien de korte tijd die nog restte tot Maastricht.[161] Curieus genoeg onderhielden de grootste dwarsliggers, de ministeries van Justitie, EZ en Financiën, de beste contacten met de PV. Niemans waarschuwingen van onhaalbaarheid drongen opvallend goed door bij de ministeries, die toch al niet erg communautair georiënteerd waren. Na het echec werden veel departementen (desgewenst) door de PsV Van Beuge ook formeel direct betrokken bij de onderhandelingen in Brussel. BZ opereerde uitsluitend nog als 'zakelijk' coördinator en niet meer als promotor van het federale ideaal.

De interne Haagse verwikkelingen kunnen niet los worden gezien van de historische ontwikkelingsfase van de Europese integratie. Nederland had zich decennialang voornamelijk gericht op de economische eenwording. De voltooiing van de interne markt kreeg de absolute prioriteit en daarmee ook de EMU, het 'logisch' vervolg. De belangen van een kleine staat als Nederland zouden het beste gediend worden met een communautair of 'federaal' Europa. Ons land had aanvankelijk weinig behoefte aan de Frans-Duits geïnspireerde Politieke Unie: deze zou onze Atlantische oriëntatie kunnen ondermijnen.

Het brede spectrum van de EPU heeft deze (traditionele) conceptie ondergraven. Met de 'kwaliteit van de samenleving' als nieuwe verdragsdimensie werd de EG nu expliciet uitgebreid met veel nieuwe beleidsterreinen. De institutionele belangen en de integratietempo's van veel sectoren liepen echter lang niet altijd parallel met het traditionele compromisloze 'federale' streven. De door DGES/BZ gekoesterde 'tradities' van onze buitenlandse politiek en legalisme worden door veel departementen niet of in veel mindere mate gedragen. EZ als vormgever van de interne markt en BZ als bewaker van de communautaire koers verloren hun quasi monopoliepositie. De discussies over de inzet voor 'Maastricht' betekenden impliciet een strijd om herverdeling van de departementale macht in Den Haag.

De bureaupolitieke strijd kreeg door het Voorzitterschap een extra dimensie: de ministeries konden directe invloed uitoefenen op het Nederlandse conceptverdrag in wording. Dit werd als een uitgelezen kans beschouwd om de eigen sectorale belangen te waarborgen. De departementen voelden geen Voorzitterschaps verantwoordelijkheid voor het resultaat van de IGC-onderhandelingen. Dat was een zaak van BZ en uiteindelijk van de minister-president. Op verscheidene ministeries ontstond een sterke behoefte om 'erbij te horen', met een eigen (aangescherpte) tekst in het verdrag. Hierdoor werd de betekenis van de sector onderstreept en de status van de minister verhoogd, die in Brussel een 'volwaardige' stem zou krijgen.

Ook binnen ministeries verlangden directies een verdragsmatige verankering van hun deelsector, zoals volksgezondheid en cultuur. Ze wensten de zeggenschap over te nemen van EZ (interne markt). Dat gold ook voor het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Aldus was het verheffen van een beleidssector naar het Brusselse niveau een wapen in de competentiestrijd tussen de departementen.

Soms gingen ambtelijke clusters in tegen de oorspronkelijke inzet van hun ministerie, zoals bij EZ. Hier ging het duidelijk om beleidsconcurrentie *binnen* een departement. De competentie-uitbreiding van de EG werd blijkbaar niet alleen gestimuleerd door grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer of de behoeften van de Brusselse bureaucratie. Er zaten ook nationale 'bureaupolitieke' belangen achter.

De uiteenlopende departementale visies op 'Europa' vloeiden ook voort uit de aard van het beleidsterrein. Het landbouwbeleid werd al grotendeels in Brussel vastgesteld. Nederland had daar veel baat bij en *LNV* wenste geen verandering in de wijze van besluitvorming. *Milieu* zag zijn belangen het best behartigd door de supranationale instituties. Het EP werd als een politieke bondgenoot beschouwd en moest dus versterkt worden. *Justitie* vond dat zijn beleidsterrein een andere besluitvorming vereiste dan bijvoorbeeld de interne markt. Strafrechtelijke zaken of politiesamenwerking waren nog lang niet toe aan communautarisering. *Sociale Zaken* was evenmin erg communautair gericht, uit angst dat het Nederlandse sociale stelsel zou worden ondermijnd. Europese normen waren voor ons óf te laag óf te duur.

BZ, *EZ*, *Financiën* en *LNV* waren onbetwist de dominante spelers als het om Europa ging. Toch moesten de eerste twee ministeries terrein prijsgeven door het Maastricht-proces. De positie van Financiën bleef door zijn bijzondere verantwoordelijkheid onaangetast en LNV vertegenwoordigde een zeer autonome, hoog geïntegreerde sector. *V en W* ging over het Europees transport, zonder veel bemoeienis van 'buiten'. De vertegenwoordigers van de andere ministeries waren zich zeer bewust van de traditionele hiërarchie. De invloed van departementen op de Europese beleidsvorming hing samen met het maatschappelijk belang voor Nederland, vooral in economische en financiële zin. Uiteraard legden ook hun ambtelijke capaciteit en kwaliteit in Den Haag en op de PV aanzienlijk gewicht in de schaal. Langdurige ervaring was

een groot voordeel. Op deze onderdelen scoorden de 'Europa-departementen' beduidend beter dan de rest.

De nieuwkomers moesten het hebben van andere invloedsfactoren, bijvoorbeeld een vroegtijdig geformuleerde en consistent volgehouden inzet met heldere prioriteiten. De beperking van de verlangens van 'kleine spelers, zoals *O en W* of *WVC*, maakte de verwezenlijking ervan uiteraard gemakkelijker. EZ veranderde door interne verdeeldheid halverwege van koers en boette daardoor aan slagkracht in. De invloed van ministeries kan ook niet los gezien worden van de haalbaarheid van hun inzet in de IGC. Sommige ministers en ambtenaren hadden hun eigen verdragstekst 'voorgekookt' met evenknieën in partnerlanden en konden dat als argument hanteren in nationaal kader. Voorbeelden zijn *O en W*, en *WVC*.

Vroegtijdige acties van de politieke leiding waren echter eerder uitzondering dan regel. In het algemeen hebben de bewindslieden opvallend weinig interne sturing gegeven aan het proces. Daardoor kregen hun medewerkers veel vrijheid om bureaupolitiek te bedrijven. De casus geeft een treffende illustratie van de waarneming van Van Thijn dat *ministers vaak niet het begin, maar het eindpunt zijn van zich voortslepende onderhandelingsprocessen* (hoofdstuk I). Op grond van de ervaringen van de direct betrokkenen hebben alleen Dankert, Ritzen en Alders een duidelijk stempel gedrukt op de positie van hun departement. Ritzen bracht zijn eigen opvatting in de praktijk *dat ministers niet gemakzuchtig medewerkers hun gang moesten laten gaan* (hoofdstuk I).

Bij de andere ministeries lag het initiatief duidelijk wel bij de ambtenaren. Vaak was dat het normale patroon: 'zo gaat het hier altijd.' Voor veel bewindslieden had de verdragsherziening echter ook geen prioriteit: ze waren door andere zaken (bezuinigingen!) in beslag genomen. Hierbij speelde ongetwijfeld mee dat zij geen directe EPU-verantwoordelijkheid droegen voor het parlement en er ook door de media nauwelijks over ondervraagd werden. Toch heeft ook mevrouw d'Ancona gelijk: uiteindelijk is het altijd aan de ministers om iets wel of niet te doen. Hirsch Ballin is zich pas in een laat stadium persoonlijk met de verdragsherziening gaan bemoeien. Hij heeft deze achterstand echter in korte tijd goedgemaakt door Dankert de stuipen op het lijf te jagen en deels nog zijn zin te krijgen ook.

Het was gebruikelijk dat ambtenaren in het interdepartementaal overleg voor eigen parochie preekten. De 'Wet van Miles' werd doorgaans keurig nageleefd. Dat gold ook voor de meeste ministers, die op hun beurt dus ook hun deel hadden aan de bureaupolitiek in bredere zin (zie hoofdstuk I). Er deden zich echter ook opmerkelijke uitzonderingen voor. Zo namen de ambtenaren van Financiën een fundamenteel andere positie in dan hun eigen minister. Ook de Justitie-medewerkers gingen in hun principiële afwijzing van het BZ-concept verder dan hun minister Hirsch Ballin. Verschillen tussen de politieke leiding en het ambtelijk apparaat zien we ook bij verscheidene andere departementen. Bij V en W hadden de ambtenaren geen boodschap aan de

eenheidsstructuur, waar hun minister juist wel aan hechtte. Namens BZ verkondigden DGES en DGPZ tegenovergestelde meningen.

Door de geringe sturing van de departementsleiding en het (lang) vrijblijvende karakter van het EPU-beraad hadden de deelnemers soms een onverantwoord grote beleidsvrijheid. Sommigen hadden lak aan de 'Wet van Miles' en verkondigden ongegeneerd privé-meningen. Anderen *konden* nauwelijks 'terugkoppelen', wegens gebrek aan belangstelling en expertise op hun ministerie. Het was zelfs niet ongebruikelijk dat rapportages naar bewindslieden werden gestuurd, en "als er dan geen antwoord kwam, was het beleid". Ook gebeurde het dat de minister expliciet om het groene licht werd gevraagd voor standpunten die interdepartementaal al lang waren ingenomen, bijvoorbeeld bij V en W. Het zijn voorbeelden van de stelling van Tjeenk Willink *dat coördinatiestructuren hun eigen werkelijkheid, belangen en doelstellingen creëren, die niet automatisch sporen met het ministerieel niveau* (hoofdstuk I).

In algemene zin werd Europese politiek in Nederland decennialang gedragen door een zeer kleine groep ambtenaren en politici. Tijdens het Maastrichtproces is deze groep enigszins uitgebreid. Het Europees bewustzijn van de ambtelijke en politieke top bij veel 'vakdepartementen' liet nogal wat te wensen over. Ook had de besluitvorming te lijden onder gebrek aan deskundigheid. De beleidsmatige uitwaaiering veroorzaakte niettemin scheuren in het door BZ gekoesterde officiële regeringsbeleid: de uiteenlopende visies op de EG binnen de Nederlandse overheid kwamen duidelijker dan ooit aan de oppervlakte. Chef DIE (BZ) De Visser zet deze episode in een verhelderend perspectief: "De spanning tussen BZ en de vakdepartementen vloeide voort uit het toegenomen belang van de Europese integratie voor veel beleidsgebieden. Er wordt nu veel meer dan wij deden gedacht in termen van macht en geld."[162] Die uiteenlopende belangen leidden tot een interdepartementale strijd binnen het Voorzitterschap over de verdragswijziging. De effecten hiervan op de Brusselse onderhandelingen werden zwaar onderschat of zelfs genegeerd. Deze Haagse 'bureaupolitiek' heeft de weerstanden tegen het Nederlands voorstel verder aangewakkerd en versterkt: de gewijzigde inhoud en de late indiening waren mede oorzaak van de rebellie op 'Zwarte Maandag'.

Tot de kleine groep die zich in Den Haag met de EPU bezighield, behoorden zeker ook de parlementaire Europa-woordvoerders. De Tweede Kamer heeft het institutionele EPU-concept van de regering met overtuiging gesteund. Lubbers en Dankert hebben daar met recht op gewezen. Net als de departementen maakten bijna alle fracties geen onderscheid tussen Nederland als lidstaat en Nederland als voorzitter, met D66 en het GPV als gunstige uitzonderingen. De Slotverklaring van de bijeenkomst van nationale parlementariërs in Rome (1990) had menig Kamerlid op het verkeerde been gezet: veel ondertekenaars bleken allesbehalve representatief voor hun nationale parlementen.

De meeste Europa-woordvoerders kozen in het interdepartementale dispuut onbewust conceptueel partij voor het Ministerie van Buitenlandse

Zaken. De regeringspartijen omarmden de 'preoccupaties' van DGES in bewoordingen die niet onder deden voor die van Dankert en De Visser. Het CDA vond dat Nederland niet aan verdragswijziging diende mee te werken als niet tot eenheidsstructuur en substantiële versterking van het EP werd besloten. De PvdA koos zeer principieel voor het communautaire model. Zij noemde de pijlerstructuur onaanvaardbaar en stelde voorts een reeks harde eisen, waaronder het medewetgevingsrecht van het EP. Ook de grootste oppositiepartijen lieten zich niet onbetuigd. De VVD had een motie bijna Kamerbreed aanvaard gekregen, waarin werd gesteld dat de regering niet mocht instemmen met bevoegdheidsuitbreiding van de EG, als geen werkelijke democratische controle was verzekerd. De liberalen gingen graag akkoord met communautaire integratie.

Tussen 'Zwarte Maandag' en 'Maastricht' is de VVD echter gaan schuiven en noemde haar eigen eerdere opvattingen te wild. D66 was ook (inhoudelijk) een overtuigd voorstander van de 'Dankert-lijn' en legde grote nadruk op de bevoegdheidsuitbreiding van het EP. Volgens GroenLinks ging de regering in haar federale streven zelfs niet ver genoeg. Al deze partijen stonden achter de regering in haar verzet tegen opwaardering van de Europese Raad. Alleen de kleine christelijke partijen ventileerden hun (bekende) bezwaren tegen de Nederlandse opstelling.

De grootste fracties waren echter op één belangrijk onderdeel helemaal niet eensgezind, te weten het buitenlands en veiligheidsbeleid. De PvdA wenste, in tegenstelling tot de regering, aansluiting bij de Frans-Duitse opstelling. Erg consistent was dit overigens niet. Dezelfde partij vond ook dat het buitenlands beleid zo communautair mogelijk moest worden, wat in Parijs en Bonn een anathema was. De WEU moest opgenomen worden in de EPU en niet als brug met de NAVO fungeren. Het CDA was duidelijk verdeeld. Van der Linden joeg zijn partijgenoot Van den Broek in de gordijnen door te pleiten voor herwaardering van de Frans-Duitse samenwerking en afstand te nemen van de Atlantische oriëntatie. Zijn partijgenoten Frinking en De Hoop Scheffer waren het hier op hun beurt duidelijk niet mee eens. Ook D66 wilde aanzienlijk verder gaan met de ontwikkeling van een Europees veiligheidsbeleid dan de minister van Buitenlandse Zaken.

Het zwakke parlementaire draagvlak voor de stringent Atlantische koers van BZ is pikant, omdat de (te Atlantische) veiligheidsparagraaf als één van de oorzaken van 'Zwarte Maandag' wordt aangeduid. Niet alleen door Dankert, maar ook door Van den Broek zelf. Op dit wezenlijke onderdeel stond het parlement helemaal niet als één blok achter de regering!

Ten slotte valt ook op hoe weinig parlementsleden zich met de verdragswijziging bezighielden. Een fractielid 'deed' de EPU, zoals anderen de EMU, volkshuisvesting of dierenwelzijn. De beleidsmatige uitwaaiering van de EPU was voor de portefeuillehouders nauwelijks reden om er op relevante terreinen zelfstandig met bewindslieden over te spreken of zich er anderszins mee te bemoeien. Het was ook treffend hoe anders de fractievoorzitters van de regeringspartijen over Europa spraken dan hun specialisten. Het Europees

bewustzijn was bij veel volksvertegenwoordigers nog niet erg ontwikkeld. De (meeste) Europa-woordvoerders steunden indirect de positie van DGES ten opzichte van DGPZ en andere departementen, die het communautaire licht nog niet hadden gezien. Deze konden op hun beurt echter niet rekenen op intensieve parlementaire belangstelling voor hun aandeel in het verdrag.

Concluderend kan worden gesteld dat de Tweede Kamer natuurlijk alle recht had een duidelijk standpunt in te nemen over de Nederlandse EPU-inzet. De meeste partijen gingen echter in de fout door geen onderscheid te maken tussen Nederland als voorzitter en Nederland als lidstaat. Dit klemde te meer door de hoge toon waarop de regering werd aangespoord toch vooral vast te houden aan de 'Nederlandse' opvattingen. In die zin waren belangrijke fracties mede verantwoordelijk voor 'Zwarte Maandag' en kan gesproken worden van een 'collectief Haags falen'.

De positie van de Tweede Kamer werd door bewindslieden vooral achteraf *expliciet* als argument gebruikt waarom is 'doorgezet'. Niettemin is het zeer aannemelijk dat de parlementaire steun *impliciet* een belangrijke overweging is geweest. Het lijkt immers nauwelijks denkbaar dat Lubbers, Van den Broek en Dankert het riskante avontuur in Brussel waren aangegaan als ook nog het eigen parlement had dwarsgelegen. Wel kan het kabinet worden aangerekend dat het zich als EG-voorzitter alleen op het *Nederlandse* parlement richtte. Ook heeft minister Van den Broek op twee fronten de weerstand tegen zijn onverkort Atlantische opstelling onderschat: niet alleen bij zijn opponenten in Brussel, maar inmiddels ook bij zijn 'vrienden' in Den Haag.

Noten

1 Prof. mr. P. Verloren van Themaat wijst hierop in zijn artikel 'De constitutionele problematiek van een Europese Unie', in: *Sociaal Economische Wetgeving (SEW), Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, jrg. 39, no. 7/8, juli/augustus 1991, p. 436-440.
2 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
3 In de Grondwet wordt geen enkele hiërarchie tussen ministers aangebracht (Artikel 42, lid 2: De koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Artikel 45, lid 1: De ministers vormen tezamen de ministerraad. Artikel 45, lid 2: De minister-president is voorzitter van de ministerraad).
4 R. Andeweg & G. Irwin, *Government and politics of the Netherlands*, Basingstoke: Palgrave, 2002, p. 169; Mendeltje van Keulen, *Going Europe or going Dutch, How the Dutch Government Shapes European Union Policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, p. 100.
5 Zie: J.P. Rehwinkel, *De minister-president; eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1991, p. 215-218; zie ook hoofdstuk VI.
6 Een uitzondering vormde het debat van minister Dales over haar inzet bij de IGC. Zie: Handelingen Tweede Kamer, 3-5 september 1991, nr 37.
7 Gesprek met d'Ancona, 12 april 2007; citaat van Pronk uit: J.A. Nekkers & P. Rehwinkel, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, 1994, p. 116. Pronk voegde er nog aan toe: "Het meest verbijsterend vond ik de vraag of we een tribunaal van de VN naar Nederland moesten halen om oorlogsmisdadigers te berechten. [...] Daar is met geen woord

inhoudelijk over gesproken. Het ging alleen over de vraag; hoe duur is het, wie zal dat betalen, kan het niet goedkoper." Zie voor de verdeeldheid binnen het kabinet ook: Desmond Dinan, *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*, London: Macmillan, 1999, p. 144.

8 Het kabinet-Lubbers/Kok had begin zomer 1991 besloten in te grijpen in de duur en de hoogte van de WAO-uitkeringen, omdat deze voorziening onbeheersbaar was geworden (bijna een miljoen arbeidsongeschikten); zie ook: M.C. Brands, 'Wanneer betaalt Nederland eindelijk het Brusselse leergeld?', in: *NRC Handelsblad*, 16 januari, 1992. Voor rol van minister Kok zie noot 56.

9 Gesprek met Penders, 22 november 2007.

10 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot 7,* p. 118, 119; gesprek met d'Ancona, 12 april 2007.

11 Gesprekken met Van Beuge (27 februari 1994 en 30 maart 2007). *Grosso modo* werden drie van de vier vergaderingen door Dankert voorgezeten en één door Van Beuge.

12 Gesprek met Van Hoogstraten, 13 oktober 1993.

13 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.

14 Gesprekken met Dankert (16 juli 1993) en Van Beuge (27 januari 1993); ook in de nota 'Verder bouwen aan Europa' stonden al voorlopige beleidsopvattingen onder de kop 'Kwaliteit van de samenleving' over sociaal beleid, personenverkeer, politie en justitie, milieu, volksgezondheid, cultuur en onderwijs op Europees niveau.

15 Gesprek met De Visser, 4 augustus 1993.

16 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993. Volgens Van Bonzel "moesten de vertegenwoordigers van de departementen geweten hebben wat BZ in de zomer ging doen". Brief van Van Bonzel aan auteur, 9 januari 2008.

17 Verslag Coördinatie Commissie, Van DIE/AE-mub, 22 juni 1991 (Archief BZ). Luxemburg had voorgesteld om 'EG wetten' in te voeren... De met de Franse taal vertrouwde lezer herkent in de formulering van De Visser ongetwijfeld 'Brusselse' sporen... In de instructies aan Nieman werd voortdurend herhaald dat Nederland niet kon instemmen met teksten over nieuwe EPU-beleidsterreinen en toedeling van bevoegdheden aan de EG, zolang er geen duidelijkheid kwam, of zelfs geen debat had plaatsgevonden, over de structuur van het verdrag. Brief van Van Bonzel aan auteur, 9 januari 2008.

18 Van Beuge betrok de departementsambtenaren erbij om 'Machiavellistische' redenen: "Als je erbij zat en je deed je mond niet open, dan was je beurt voorbij gegaan." Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1993. Simons schreef een verontwaardigde brief aan Van den Broek en Lubbers. Brief Staatssecretaris van Volksgezondheid aan de Minister van Buitenlandse Zaken met kopie aan M.P., 13 november 1991, Onderwerp: gezondheid paragraaf in EPU-verdrag (Archief AZ). Volgens Simons vonden alle partners, behalve het Verenigd Koninkrijk, dat de tekst moest worden versterkt.

19 Gesprek met mw. Bos, 23 september 1993.

20 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007. Het Spinelli-rapport is genoemd naar het gelijknamige Italiaanse lid van het EP, die sterk pleitte voor een communautaire EG (zie hoofdstuk II).

21 Het 'Schengen-verdrag' werd op 19 juni 1990 door alle EG-lidstaten getekend (behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland), alsmede door Noorwegen en IJsland. Deze overeenkomst voorzag in afschaffing van de onderlinge grenscontroles, versterking van de controle aan de buitengrenzen en samenwerking van de relevante overheidsdiensten (o.m. het 'Schengen Informatie Systeem'). De 'Schengen'-afspraken zouden later worden opgenomen in het Verdrag van Amsterdam (1997). 'Trevi' duidt op het informeel overleg tussen de ambtelijke vertegenwoordigers van ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de lidstaten. Van start gegaan begin jaren '70, had het aandachtsveld zich uitgebreid van terrorismebestrijding tot georganiseerde criminaliteit en voetbalvandalisme.

22 Gesprek met Donner, 24 november 1993.

23 In het bijzonder topambtenaar Schutte zag niets in communautarisering van justitiebeleid. Hij deelde veel opvattingen van de PV Nieman, waar hij overigens volgens Hirsch Ballin "veel en zeer succesvol mee had opgetrokken" (gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007). Zo vond ook Schutte dat Nederland niet op de steun van de Commissie kon rekenen, omdat "deze onderworpen was aan het krachtenspel van belanghebbenden en lobbyisten, vooral uit de grotere lidstaten". Nederland had in zijn ogen geen natuurlijke bondgenoten, maar moest per dossier coalities sluiten. Duitsland zat wel vaak op de Nederlandse lijn (ook bij Justitie), maar "als puntje bij paaltje kwam, gaven de Duitsers altijd de voorkeur aan de Fransen". (Gesprek met Schutte, 19 november 1993).
24 Gesprekken met Bleeker (17 september 1993) en Schutte (19 november 1993).
25 Gesprek met Donner, 24 november 1993.
26 Gesprek met Bleeker, 17 september 1993.
27 Gesprek met Donner, 24 november 1993.
28 Gesprekken met Bleeker (17 september 1993) en Schutte (19 november 1993).
29 Notitie Chef Die, 15 mei 1991, aan staatssecretaris Dankert (Archief BZ). De Visser schrijft onder meer: "Minister Hirsch Ballin zal riposteren dat BZ voor het buitenlands en veiligheidsbeleid een vergelijkbare constructie voorstaat. [...] Het Justitie-voorstel is doelbewust met dit argument voor ogen geschreven! U kunt er dan op wijzen dat BZ voor het BVB juist kiest voor een communautaire aanpak op termijn." Op 21 mei gaat er een instructie uit van minister Van den Broek aan PV Nieman: "Nederland handhaaft zijn fundamentele bezwaren tegen de structuur van een unie opgebouwd uit separate pijlers." (Archief BZ).
30 Zendbrief van Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van: DIE Aan: Mr. Drs. R.K. Visser, Ministerie van AZ, 27 augustus 1991 (Archief AZ).
31 Brief Minister van Justitie aan Minister van Buitenlandse Zaken, cc. Minister-president, 26 augustus 1991 (Archief AZ).
32 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007. De desbetreffende ambtenaren waren Grosheide, Schutte en Donner. Voorts gesprekken met Schutte (19 november 1993) en Donner (24 november 1993). Schutte vertelde dat Grosheide eind augustus had gebeld met De Visser en gezegd: "Wees verstandig, doe het niet!"
33 Gesprek met Schutte, 19 november 1993.
34 Gesprek met Donner, 24 november 1993.
35 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007. Volgens de minister was Duitsland in principe niet tegen justitie-communautarisering, maar opereerde Bonn heel voorzichtig omdat Frankrijk zo fel tegen was. De Dankert-club heeft het argument van haalbaarheid nooit echt aanvaard. Zij was ervan overtuigd dat Justitie een aparte pijler wilde omdat het zijn beleidsterrein in eigen beheer wilde houden. Brief van Van Bonzel aan auteur, 9 januari 2008. Beide argumenten sluiten elkaar overigens niet uit.
36 Memorandum De Visser aan staatssecretaris, 29 augustus 1991 (Archief BZ).
37 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007. Omgekeerd bestond er bij Justitie weinig waardering voor de juridische expertise op BZ. Zo schreef Donner over het septembervoorstel een brief aan Borchhardt, juridisch adviseur op de PV: "De formulering is ronduit slecht....onzinnig. BZ beschikt niet over de nodige deskundigheid op het terrein van juridische formulering." Brief van Donner aan Borchhardt PV/EG, Commentaar op 6e versie van voorstel 26 september 1991 (Archief BZ).
38 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007.
39 Vraaggesprek met Dankert in: Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot* 7, p. 147-148. Anderen herinneren zich het tweede deel van de zin anders, namelijk 'dan moet ook een Europees compromis mogelijk zijn'.
40 Gesprek met Schutte, 19 november 1993.
41 Gesprek met Donner, 24 november 1993.
42 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari, 2007. In een mondeling overleg van de Tweede-Kamercommissie voor Justitie ter voorbereiding van het Nederlands Voorzitterschap

zei de minister dat Nederland geen voorstander is van het onderbrengen van alle justitiezaken onder de gemeenschapscompetentie. Er moest een eigen ruimte komen voor terreinen als strafrechtspleging. Subsidiariteit was maatgevend. Alleen wat 'strikt noodzakelijk en functioneel is ten aanzien van de EG-doelstellingen' diende communautair te worden geregeld. Geen van de woordvoerders van CDA, PvdA, VVD en D66 sprak hem tegen. Zie: Verslag van Mondeling Overleg van Commissie voor Justitie, 26 juni 1991, 22052, nr. 6.

43 Gesprek met Andriessen... Meer dan de geciteerde tekst wilde Andriessen niet kwijt.

44 Gesprek met Wellenstein, 11 april 2007. Wellenstein was directeur Europa en ambtelijk verantwoordelijk voor de EPU. Hij spreekt zijn voormalige baas niet tegen: "Er was in het hele proces onmiskenbaar geen sprake van politieke sturing."

45 Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007.

46 Wellenstein: "Toen het spannend werd, hebben we wel eens overleg gehad. Dan toonde Andriessen wel belangstelling." Gesprek met Wellenstein, 11 april 2007.

47 Gesprekken met Wellenstein (30 september 1993 en 11 april 2007) en Van Beuge (30 maart 2007).

48 Gesprek met Wellenstein, 30 september 1993. De meetlat luidde als volgt: 1) Deregulering; zo min mogelijk regels, d.w.z. geen nieuwe regelgeving en waar mogelijk bestaande regels afbreken; 2) Wat de markt kan doen, moet de overheid laten; 3) Subsidiariteit; wat nationaal kan, moet niet internationaal worden gedaan. Niet van toepassing op de interne markt; 4) Doorzichtigheid. Wellenstein: "Afstemming met het bedrijfsleven was niets nieuws, wij doen al sinds 1958 [invoering EEG-verdrag] zaken met de desbetreffende organisaties."

49 Brief van dir Europa/EZ aan chef Die/BZ, 11 januari 1991; memo chef DIE, 16 januari 1991 (Archief BZ). Het is aannemelijk dat het verzet tegen cultuur, volksgezondheid en onderwijs mede was ingegeven door de interne strijd op EZ: als deze onderwerpen het verdrag haalden, was er geen argument meer om consumenten, toerisme, etc. erbuiten te houden.

50 Mr. L.A. Geelhoed, 'Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?', in: *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, jrg. 39, no. 7/8, juli/augustus 1991, p. 422-435. Opvallend is dat de rechtsgeleerde in het kabinet, Hirsch Ballin, juist wel veel zag in het subsidiariteitsprincipe. Van Bonzel herinnert zich dat deze minister zelfs een driedubbele subsidiariteitstoets in het verdrag wilde: in de verdragsbeginselen, in de beleidsbepalingen en bij de uitvoeringsartikelen. Dit driedubbele slot zou moeten voorkomen dat de bevoegdheden van de lidstaten zouden worden uitgehold. Brief van Van Bonzel aan auteur, 9 januari 2008. Nederland was overigens aanvankelijk zeer terughoudend ten aanzien van subsidiariteit. Later in het proces is het voorstander geworden.

51 Wellenstein: "Onze keuzes 'wel of niet in het verdrag' berustten uiteindelijk op opportunisme. De Fransen wilden subsidies voor Trans-Europese Netwerken, maar wij zagen daar niets in." Gesprek met Wellenstein, 11 april 2007.

52 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.

53 Gesprek met Wellenstein, 30 september 1993.

54 *Ibid.*

55 Zendbrief Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van: Chef DIE. Aan: Mr. Drs. R.K. Visser, AZ, Algemeen. Toelichting op ontwerp EPU-verdrag, 27 augustus 1991 (Archief BZ). Volgens Visser was het laten vallen van toerisme, consumenten en civiele bescherming "mede een gebaar naar EZ, dat de optuiging van de communautaire boom met lede ogen beziet".

56 D'Ancona: "Ik had heel weinig steun van Kok, wel van Lubbers. Ien Dales en ik vonden Kok verschrikkelijk: humeurig, achterdochtig en zeer vrouwonvriendelijk. Bij de bezuinigingen op de bejaardenhuizen ben ik voorgoed op hem afgeknapt." Gesprek met d'Ancona, 12 april 2007. Over de WAO-voorstellen van de regering ontstond zo veel commotie, ook in zijn eigen PvdA, dat Kok zijn politieke lot verbond aan de steun

van zijn partij. Op 28 september, dus vlak voor Zwarte Maandag, kreeg hij het gewenste mandaat op een partijcongres in Nijmegen. Op p. 55 in Piet de Rooy & Henk ten Velde, *Met Kok, over veranderend Nederland* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2005) vertelt de oud-minister hoe zwaar deze periode voor hem was: "Ik zat helemaal stuk."

57 Gesprek met Kok, 11 oktober 2007.

58 Gesprek met Ter Haar, 18 oktober 1993.

59 Gesprek met Kok, 11 oktober 2007. Kok: "Ik zei tegen de ambtenaren 'Ga uit van je overtuiging en gebruik je politieke antennes'. Cees Maas had heel goede antennes, hij was flitsend en had zeer goede netwerken."

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 Mevrouw Bos was belast met EPU-zaken: "Wij kregen geen instructies van de minister; die hield zich in hoofdzaak bezig met de EMU en niet of nauwelijks met de EPU. Kok heeft zich steeds op de vlakte gehouden. De EPU werd aan ons overgelaten; we kregen de ruimte onze eigen inzichten en opvattingen in te brengen namens ons departement. En zo werkt het bij Financiën, je krijgt pas een toetsing van je meningen als je de minister moet adviseren." Gesprek met mw. Bos, 23 september 1993.

63 In de nota 'Verder bouwen' van 1989 werd er al voor gepleit onderwerpen betreffende 'de kwaliteit van de samenleving' ook op Europees niveau te brengen. Op de REZ-vergadering van 5 oktober 1990 was bovendien al in principe besloten 'de zorg voor de kwaliteit van de samenleving' in het verdrag op te nemen. Zie: brief van minister-president aan de staatssecretaris Dankert, 16 oktober 1990 (Archief AZ). Op Financiën had men daar niet zo'n boodschap aan. Bos: "Op dit ministerie hechtten we aan het behoud van nationale soevereiniteit. We vonden het onnodig allerlei zaken onder de bevoegdheid van de Commissie te brengen, die net zo goed nationaal gedaan konden worden." Gesprek met mw. Bos, 23 september 1993.

64 Brief van de minister van Financiën aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 22 oktober 1990, kopie aan MP (Archief AZ).

65 Gesprek met mw. Bos, 23 september 1993.

66 *Ibid*.

67 Voor een journalistiek verslag van deze periode zie: Oscar van der Kroon, *Ministerie in crisis, over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*, Amsterdam/Antwerpen: L.J. Veen, 1994.

68 Gesprek met Cleveringa, 28 oktober 1993. Cleveringa was als ambtenaar belast met 'het EPU-dossier' en vertegenwoordigde LNV in het interdepartementaal overleg. Gabor bepleitte om een expliciete natuurbepaling in het EPU-verdrag op te nemen. Zie: Brief van staatssecretaris van Landbouw aan staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 21 maart 1991 (Archief BZ).

69 *Ibid*.

70 *Ibid*.

71 Cleveringa: "Dat anderen hier geen idee van hadden, kan ik alleen verklaren uit gebrek aan interesse. We wisten echter niets van de planning. Er was nooit een datum genoemd." Gesprek met Cleveringa, 28 oktober 1993.

72 Handelingen Tweede Kamer, 3-5 september 1991, nr. 37.

73 De Jong was als ambtenaar verantwoordelijk voor de interne coördinatie en vertegenwoordigde BIZA in de Coco. De Jong: "De politieke sturing was gering. De minister had maar weinig belangstelling voor het onderwerp en reageerde vaak niet op mijn rapportages." Gesprek met H. de Jong, 10 november 1993.

74 *Ibid*.

75 De Jong: "Onze DG Openbare Orde en Veiligheid kon niet door één deur met de evenknie van Justitie. Die zaten voortdurend in elkaars vaarwater. Grosheide van Justitie belde *mij* met verzoeken om boodschappen door te geven aan onze DG Openbare Orde en Veiligheid. Daarom is er ook slechts heel mager overleg geweest tussen de departementen over het EPU-verdrag. Gesprek met De Jong, 10 november 1993.

76 Gesprek met Schutte, 19 november 1993.
77 Gesprek met De Jong, 10 november 1993.
78 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 16 september 1991 (Archief BZ).
79 De Wijk, hoofd van de afdeling Conceptuele zaken, was betrokken bij de beleidswijziging: "De politieke leiding is op de lijn van de ambtenaren gaan zitten. Het komt bij Defensie vrijwel niet voor dat de minister de lijnen uitzet. Doorgaans weten zijn medewerkers natuurlijk wel waar zijn hart ligt en houden daar rekening mee." Gesprek met De Wijk, 9 december 1993.
80 Relus ter Beek, *Manoeuvreren, Herinneringen aan Plein 4*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1996.
81 *Ibid.*, p. 167, 168.
82 De minister van Defensie vond Van den Broek een uitstekende minister, die de Nederlandse belangen met verve verdedigde. Iemand met een lange staat van dienst en grote kennis van zaken. Zijn collega was echter ook nogal 'rechtlijnig' en kon eveneens 'overheersend' zijn. *Ibid.*, p. 167, 168.
83 Bij het uitbreken van de Golfoorlog had de minister van Buitenlandse Zaken, zonder enig overleg met Defensie, Nederlandse Patriot-raketten aan Israël aangeboden. Uit de reactie van Ter Beek kwam zijn dieper zittende ergernis over de collega van BZ aan de oppervlakte. De maat was vol voor de PvdA-politicus: "Ik ontplofte bijna. [...] Het was voorpaginanieuws. Ik spoog echt vuur." Lubbers haalde de twee kemphanen naar het Torentje en nodigde ook vice-premier Kok uit. Ter Beek herinnert zich: "Tijdens dat gesprek heb ik van mijn hart geen moordkuil gemaakt. Ik had er schoon genoeg van dat Hans elke keer zat te drammen en deed alsof 'de grote politiek' bij hem lag en alleen 'de bouten en moeren' mijn afdeling waren. Ik sloot mijn uitbarsting af met: 'Het zit me tot hier'. [...] voor mezelf stond vast dat ik er het bijltje bij neer zou gooien als Hans niet onmiddellijk zijn spijt over het gebeurde zou erkennen." Dat bleek niet nodig. Van den Broek bood in het openbaar zijn excuus aan. Zie: *Ibid.*, p. 58.
84 *Ibid.*, p. 69.
85 Gesprek met Kwast, 16 juli 1993.
86 *Ibid.*
87 *Ibid.*
88 Patijn schrijft onder meer: "Het ontgaat mij waarom artikel D (over de rol van het COREPER) is geschrapt. [...] Ook stel ik voor zoveel mogelijk elementen uit de Luxemburgse tekst uit artikel G, H en I over te nemen. [...] In art. B lid 2 wordt de Europese Raad tot een voetnootstatus gedegradeerd. De ER zal zich hieraan in de praktijk niets gelegen laten liggen. [...] Deze wijziging lijk mij onnodig provocerend. Het artikel L van Luxemburg zou kunnen worden gehandhaafd. [...] Het heeft mijn voorkeur om het Nederlandse amendement op artikel 223 opnieuw in te dienen [PV's hadden het verworpen, auteur] in ieder geval dienen de Nederlandse ideeën hierover met kracht naar voren te worden gebracht." Uit: Brief van SG Defensie aan minister van BZ, 6 september 1991 (Archief BZ). De artikelen D, G, H, I, L en 223 bleven *buiten* het concept dat de ministerraad op 20 september vaststelde.
89 Gesprek met May Weggen, 22 november 2006.
90 Gesprekken met Meeldijk (16 december 1993) en Mulder, vertegenwoordiger van V en W bij de PV/EG in Brussel (18 november 2006).
91 Henk Meeldijk was verantwoordelijk voor het EPU-proces en vertegenwoordigde V en W in het interdepartementaal overleg. Hij heeft niets gemerkt van politieke sturing op zijn gebied, maar dat verbaasde hem allerminst: "Het gaat hier altijd van onder naar boven, dat is het normale patroon. De standpunten die hij bij de minister bepleitte, hadden wij al zelf al ingenomen bij het interdepartementaal overleg. Volgens mijn herinnering heeft de minister nooit van ons advies afgeweken." Gesprek met Meeldijk, 16 december 1993.
92 *Ibid.*

93 Meeldijk: "BZ had geen uitgesproken mening omdat dit onderwerp buiten de competentie van dat departement lag. Inhoudelijke standpunten van ministeries vallen vaak samen met de eigen competentievraag..., zo werkt het nu eenmaal." *Ibid*.
94 Gesprekken met May Weggen (22 november 2006) en Meeldijk (16 december 1993).
95 Gesprekken met May Weggen (22 november 2006) en Mulder (18 november 2006).
96 Gesprek met Meeldijk, 16 december 1993.
97 Volgens de eerst verantwoordelijke ambtenaar, Burger, was er weinig politieke sturing: "De inzet is in feite geconcipieerd binnen onze Directie. Wij hebben de minister vaak moeten aansporen in het EPU-proces. Mijn collega's en ik hebben getracht de politieke leiding meer Europees bewust te maken. Maar onze signalen kwamen niet altijd over." Gesprek met Burger, 14 oktober 1993.
98 *Ibid.*
99 *Ibid.*
100 Gesprek met d'Ancona, 12 april 2007.
101 Gesprekken met Van Hoogstraten (13 oktober 1993 en 16 juli 2007).
102 Brief d'Ancona aan Dankert (Archief BZ); Brief Simons aan Dankert.
103 Gesprekken met Van Hoogstraten (13 oktober 1993 en 16 juli 2007). D'Ancona zegt zelf over deze periode: "Ik werkte me echt uit de naad door de vele zeer uiteenlopende onderwerpen van mijn portefeuille. Ik ging vaak het land in. Op het departement moet je bovendien voortdurend met veel verschillende specialisten spreken."
104 Gesprek met d'Ancona, 12 april 2007.
105 *Ibid.*
106 Gesprekken met Van Hoogstraten (13 oktober 1993 en 16 juli 2007).
107 Gesprek met d'Ancona, 12 april 2007.
108 'Hedy d'Ancona, Een ziel voor Europa', in: *Boekman 70, Tijdschrift voor kunst, cultuur en beleid*, voorjaar 2007, p. 26.
109 Gesprek met Lander, 1 december 1993.
110 *Ibid.*
111 *Ibid.* Lander geeft de volgende verklaring voor dit bondgenootschap. Volgens hem werkten Duitsland en Frankrijk onderling al decennia lang samen op het gebied van uitwisselingen van leerlingen. Het Duitse onderwijssysteem lijkt bovendien op het Nederlandse. België was ons buurland. Met de Fransen kon hij beter samenwerken dan met de Engelsen: "Ik had in Frankrijk gewoond en sprak goed Frans."
112 *Ibid.*
113 Volgens de schattingen van de ondervraagde ambtenaren.
114 Gesprekken met Von Meyenfeldt (13 juli 2007) en Van Laarhoven (24 juli 2007).
115 Gesprek met Van Laarhoven, 24 juli 2007.
116 *Ibid.*
117 Gesprekken met Von Meyenfeldt (13 juli 2007) en Van Laarhoven (24 juli 2007).
118 Gesprek met Van Laarhoven, 24 juli 2007.
119 *Ibid.*
120 *Ibid.*
121 Van Laarhoven: "Van Beuge wekte vertrouwen omdat hij een andere houding had dan De Visser. Hij luisterde en had een rust en zakelijkheid over zich." *Ibid.*
122 *Ibid.*
123 Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
124 Brief van minister Chalker aan Mr Jan Pronk, Minister for Development Cooperation, 30 oktober 1991 (Archief BZ). Chalker schrijft onder meer: "It was very useful that development ministers should have had an opportunity to consider these issues at our discussions in Apeldoorn in early July. A number of important concerns were raised at that time. In particular, there was a strong view that member states should retain control over their own bilateral policies and programmes. We do not believe that the draft texts which have been put forward adequately meet those concerns. We

believe that unanimity is essential for decision-making in the field of development policy..."

125 Bericht van PV/EG aan min van BZ, 08/11/91.
126 Bericht van PV/EG aan min van BZ, 07/02/91.
127 Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
128 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
129 Brief van mr. J.P.M.H. Merckelbach aan auteur, 4 mei 2007.
130 Gesprek met Visser, 13 juli 1993.
131 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
132 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot* 7, p. 148.
133 Gesprek met Visser, 13 juli 1993.
134 Rehwinkel, *a.w. noot 5*, p. 118-121. Het was de gewoonte van Lubbers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Den Uyl, zich door zijn raadsadviseurs te laten informeren over het beleid op andere departementen.
135 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007. Het kabinet-Lubbers I (1982-1986) kwam tot stand op basis van het Akkoord van Wassenaar. Lubbers en De Koning (CDA) hadden gedreigd wettelijk in te grijpen als Kok (vakbeweging) en Van Veen (werkgevers) het niet eens zouden worden.
136 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
137 H.J. Labohm (samenstelling), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 212.
138 *Ibid*, p. 202.
139 Gesprekken met Van Beuge, 30 maart 2007; verslag Dig Istha, ingezien 25 november 1993 (zie ook hoofdstuk VI).
140 Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
141 Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissies voor EG-zaken en buitenlandse zaken van de Tweede Kamer, gehouden op 22 november 1990, 20 596, no. 34
142 Motie nr 1, 6 december, 1990, Kamerstuk 21 952, ondertekend door Weisglas, Van der Linden, Lonink, Eisma en Willems.
143 Verslag mondeling overleg van de vaste commissies van buitenlandse zaken en defensie van 19 maart 1991, 21 952, no. 17.
144 Handelingen Tweede Kamer, UCV 49, 3 juni 1991.
145 Motie no 22 (21952, 22052), ondertekend door Van der Linden, Jurgens, Weisglas, Eisma, Brouwer en Van Iersel. De tekst refereerde aan de Slotverklaring van de conferentie van parlementen in Rome en de resolutie van het EP van 18 april.
146 Van dit besloten overleg is geen verslag gemaakt. De Visser vergezelde de staatssecretaris en schrijft in zijn dagboek: "Dankert legt uit en vervolgens zijn alle handen op elkaar." Voorgelezen door De Visser aan auteur, 4 augustus, 1993.
147 Handelingen Tweede Kamer, 8 oktober 1991; zie ook *Trouw*, 9 oktober 1991.
148 *Ibid.*
149 Zie hoofdstuk VIII, Epiloog.
150 Handelingen Tweede Kamer, nr. 10, 26-28 oktober 1991.
151 Brief van Herman Tjeenk Willink en Willem Deetman aan de fungerend voorzitter van de Europese Raad, Lubbers, 28 november 1991 (Archief AZ).
152 Handelingen Tweede Kamer, nr. 12, 11 december 1991.
153 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot* 7, p. 147.
154 Gesprek met Borchhart, 2 november 1993.
155 *Ibid.*
156 Zie o.m: Memorandum van DIE/AE betreffende: Europese Raad, d.d. 28/29 juni 1991. In dit document staan (op hoofdpunten) de Nederlandse bezwaren tegen het Luxemburgse voorstel.
157 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot* 7, p. 147.

158 Gesprek met Van Beuge, 27 januari 1994. Overigens zijn lang niet alle departementale wensen in het Nederlandse voorstel terechtgekomen. De belangrijkste hiervan zijn: budgetdiscipline en EP-begrotingsrecht; individueel ontslag Commissieleden; openbaarheid van bestuur en informatieplicht jegens EP; recht van 'avis conforme' van EP op alle Raadsbesluiten van constitutionele aard; toepassing van EG-regime op defensie-industrie en wapenhandel; géén energieparagraaf; geen industrieparagraaf; in BVB: meerderheidsbesluitvorming uitsluitend i.g.v. Commissievoorstel; géén aparte voorziening voor ER in een operationele verdragsbepaling; eenvormige medewetgevingsprocedure Raad-EP, geënt op bestaande samenwerkingsprocedure; regiokamer geheel zelfstandig van het ESC; natuurbescherming; verdragsvoorziening t.b.v. derdelanders; besluitvorming bij unanimiteit in art. 51; herziening van de bepaling inzake burgerschap op de rechtstreekse werking van verblijfsrecht en kiesrecht. In zijn toelichting op het voorstel schrijft De Visser dat een aantal Nederlandse wensen niet zijn opgenomen om "de indruk te vermijden dat wij ons voorzitterschap misbruiken om nationale stokpaarden te berijden". Om die reden zijn ook de Luxemburgse teksten over 'subsidiariteit' en de ER overgenomen. Zendbrief DIE aan mr. drs. R.K. Visser, AZ, 27 augustus, 1991 (Archief AZ).
159 Gesprek met Van Bonzel, 10 februari 1994.
160 Gesprek met Oostra, 19 oktober 2006.
161 Gesprekken met Van Bonzel (10 februari 1994) en Oostra (19 oktober 2006).
162 Gesprek met De Visser, 4 augustus 1993.

VI
De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties: de minister-president en andere hoofdrolspelers

Introductie

Welke betekenis bureaucratische processen ook mogen hebben voor de besluitvorming, het komt uiteindelijk aan op het gedrag van individuen. Ook uit de beschrijving in hoofdstuk IV van de organisatiestructuur, -cultuur en communicatie bleek het belang van individuele personen. Zo kon een ambtenaar als De Visser een flink stempel drukken op de voorbereiding van een besluitvormende Raadsvergadering, waarin vooral minister Genscher een doorslaggevende rol vervulde. Het optreden van de Duitse bewindsman was echter moeilijk los te zien van zijn zeer slechte persoonlijke relatie met minister van den Broek. Deze had op zijn beurt andere prioriteiten dan de EPU en gaf aan zijn gedreven staatssecretaris Dankert uitzonderlijk veel manoeuvreerruimte. De rolbezetting is belangrijk: als andere mensen dezelfde functies hadden vervuld zou het proces hoogstwaarschijnlijk anders verlopen zijn.

In het politieke besluitvormingsproces nam, behalve Van den Broek en Dankert (hoofdstuk IV) vooral ook Lubbers een bijzondere positie in. De Nederlandse minister-president was in drie hoedanigheden betrokken bij de totstandkoming van het Maastricht-verdrag: als voorzitter *en* als lid van de Nederlandse ministerraad en in de tweede helft van 1991 als voorzitter van de Europese Raad. Hij had derhalve grote verantwoordelijkheden voor het welslagen van zowel in- als externe onderhandelingen. Van den Broek en Dankert hadden echter op hetzelfde gebied bijzondere taken en bevoegdheden op hetzelfde gebied. Hiermee rijst de vraag welke ruimte Lubbers had om sturende invloed uit te oefenen.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden moeten we de schijnwerper bovenal richten op de *persoon* van de minister-president en zijn *activiteiten* in het *kader van de EPU*. In tegenstelling tot BZ bestaat het ministerie van Algemene Zaken uit een klein aantal ambtenaren, die hun minister bijstaan in zijn werkzaamheden. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk waren slechts enkele medewerkers direct betrokken bij de Europese Politieke Unie. Derhalve ligt voor dit hoofdstuk eerder een idiosyncratische benadering voor de hand dan een organisatorische analyse. Wat was Lubbers' *persoonlijke* Europese overtuiging? Hoe vertaalde deze visie zich in zijn politiek optreden?

Psychologische portretten vallen buiten het bestek van deze studie. Wel zal ik mij in de beschrijving van de gebeurtenissen vooral richten op de handelingen en uitspraken van de premier, alsmede de commentaren hierop uit zijn naaste omgeving. Na afloop van de Top in Maastricht is Lubbers van veel kanten lof toegezwaaid voor de wijze waarop hij de onderhandelingen had geleid. De Europese regeringsleiders en media waren het erover eens dat het uiteindelijk resultaat voor een belangrijk deel aan hem te danken was (zie hoofdstuk III). Als reactie op Zwarte Maandag was er echter een discussie ontstaan over de mate waarin Lubbers mede schuldig was aan het debacle. Sommige commentatoren vonden dat hij zich te weinig met de het EPU-proces had ingelaten. Anderen oordeelden echter dat hij zich er juist te veel mee had bemoeid.[1] Wie heeft er gelijk? Wat was de betrokkenheid van Lubbers voor en na Zwarte Maandag?

Om de opvattingen en rol van Lubbers in het Maastricht-proces in perspectief te plaatsen schets ik allereerst kort zijn activiteiten en opvattingen vanaf begin jaren tachtig op het terrein van de internationale en Europese politiek. Hoever ging zijn betrokkenheid bij buitenlands beleid, en verschilde hij hierin van zijn voorgangers? In het bijzonder gaat mijn aandacht uit naar zijn betrekkingen met de andere Europese hoofdrolspelers. In vorige hoofdstukken heb ik de politieke standpunten van de diverse regeringen besproken. Hier zet ik het zoeklicht vooral op de persoonlijke relaties, voor zover deze relevant waren voor het 'EPU-proces'. Ik ga zowel na hoe Lubbers zelf, als ook hoe de anderen deze betrekkingen hebben ervaren. Vanwege de – ook door de betrokkenen zelf geclaimde – grote relevantie voor het onderwerp wijd ik een aparte beschouwing aan de Europese christendemocratische samenwerking op het hoogste politieke niveau. De relatie met bondskanselier Kohl was in dit verband van uitzonderlijke politieke betekenis. Het zojuist verenigde Duitsland was immers verreweg de belangrijkste Europese bondgenoot tijdens de Intergouvernementele Conferentie op weg naar Maastricht.

Ook de betrekkingen van de premier met 'zijn eigen' minister en staatssecretaris van buitenlandse zaken worden mede vanuit het persoonlijk perspectief belicht. De drie bewindslieden waren belast met de politieke sturing van het EPU proces. Vice-premier Kok was er soms wel, maar vaak ook niet direct bij betrokken. De vraag is in welke mate de eerst verantwoordelijke politici effectief als voorzittersteam hebben gefunctioneerd. Hoe was de relatie tussen de minister-president en zijn collega's van Buitenlandse Zaken? Wie had de leiding van het proces, gegeven de deels overlappende verantwoordelijkheden? En vooral, in hoeverre heeft de *aard* van hun besluitvormingsproces bijgedragen aan het fiasco van Zwarte Maandag? Was de mislukking te wijten aan 'Groepsdenken'? Anders gezegd, welke niet-rationele, persoonlijke en interactiefactoren hebben bijgedragen aan de verkeerd uitgevallen beslissingen? Ten slotte zal ik nagaan in hoeverre de besluitvormers zich hebben bediend van rationalisaties achteraf: 'bolstering tactics'.

De internationale betrokkenheid van de minister-president

Al vanaf zijn aantreden als minister-president (november 1982) hadden de ontwikkelingen in de EG Lubbers' warme belangstelling en speelde hij een actieve rol in de Europese Raad. Koud enkele weken in functie debuteerde hij op de Top van Kopenhagen. In Lubbers' herinnering stond deze bijeenkomst in het teken van de eurosclerose: "Er heerste toen een duffe sfeer, de samenwerking was vastgelopen".[2] Met de komst van Delors als voorzitter van de Commissie begon het interne marktproces, bovenal bedoeld om uit de politieke malaise te komen. De Nederlandse minister-president bleef in deze periode niet aan de zijlijn staan. Mede op grond van zijn economische achtergrond kon hij substantiële bijdragen leveren: "Daar zijn jaren in geïnvesteerd. Ik deed daar veel aan. Langzamerhand begonnen we er in te geloven. In het verlengde van de éne markt moest er ook één munt komen."[3]

Lubbers maakte indruk met zijn scherpe economische analyses en zijn Europese overtuiging, vooral ook op Kohl. In zijn memoires noteert de bondskanselier over het optreden van zijn Nederlandse ambtgenoot in die tijd: "... Als Mann der sozialen Martktwirtschaft mit ausgesprochen guten Kenntnissen über wirtschaftliche Zusammenhänge war er zudem ein erprobter Europäer."[4] Vanaf deze tijd stamt ook de hechte samenwerking en vertrouwensband met Delors.

In de loop van de jaren tachtig verdwijnt langzamerhand het gevoel van stagnatie. Met de overeenstemming in de ER over de 'Europese Akte' (1986) wordt er een politieke dimensie aan de interne markt toegevoegd (hoofdstuk II) Begin jaren tachtig is ook de Oost-West spanning toegenomen. In het Atlantisch bondgenootschap ontstaat een heftige discussie over het antwoord op de SS-20 raketten van de Sovjet-Unie. De NAVO neemt in 1979 het zogenoemde dubbelbesluit: het bondgenootschap bood de Sovjetunie onderhandelingen aan over de nucleaire middellange afstandssystemen, maar onderstreepte tegelijkertijd dat zij bij het uitblijven van resultaten zou overgaan tot plaatsing van 464 kruisvluchtwapens in Engeland, Italië, België en Nederland en 108 Pershing II raketten in de Bondsrepubliek.

In ons land lopen de spanningen hoog op over de vraag of er ook op onze bodem kruisvluchtwapens geplaatst moeten worden. Er hebben grote demonstraties plaats. Lubbers speelt een hoofdrol in deze kwestie en draagt bij aan de oplossing door persoonlijk een compromisformule te bedenken.[5]

Hiermee is het lijstje van Lubbers' buitenlands politieke activiteiten nog niet uitgeput. Integendeel. Deels achter de schermen onderhoudt hij op het hoogste regeringsniveau intensieve contacten met zijn Europese ambtgenoten. Ook buiten Europa heeft hij belangrijke relaties. Op zijn vijftigste verjaardag werd hij via een video-boodschap toegesproken door een aantal van zijn meest bevriende buitenlandse politici: Kohl, Thatcher, Martens, Rocard en Indhira Ghandi. De Indiase premier had tijdens de kernwapendiscussie in 1984 op

verzoek van Lubbers zelfs geprobeerd het standpunt van Nederland aan Moskou uit te leggen.[6]

Later spreekt Lubbers ook zeer regelmatig en uitvoerig met de Amerikaanse president Bush sr. Deze is opvallend lovend over zijn Nederlandse relatie. In zijn dagboek noemt hij hem zelfs "one of my closest friends among world leaders and someone who's wisdom I could count on and often tapped".[7] Een Amerikaanse president die graag te rade gaat bij een Nederlandse minister-president als wijze wereldleider, dat was ongekend! Een voorbeeld dat Bush geeft van een wijs advies van zijn vriend is de wijze waarop de invasie in Irak zich zou moeten voltrekken: "I wanted to ask Ruud where the Europeans stood on a ground war. 'I don't think airpower alone will do the job', he replied, 'but from a political point of view it is better to start a ground attack later.' It was an excellent point." Vervolgens stelde de president zijn raadgever gerust: "I guarantee we will not use ground power unless we are convinced it will be quick, with low allied casualties."[8] De voornaamste veiligheidsadviseur van Bush, Bent Scowcroft, wijst er overigens op dat Bush een zeer groot deel van zijn tijd besteedde aan persoonlijke diplomatie, en zijn belangrijkste bondgenoten en vrienden dikwijls belde, soms alleen om wat bij te praten. Van de vele presidentiële relaties noemt Scowcroft er evenwel twee met name: "Some, such as his friend Dutch prime minister Ruud Lubbers, and Egyptian president Hosni Mubarak, became reliable and valued sounding boards of trends and views."[9]

De minister-president beschouwt 1989 als het eigenlijke begin van een ontwikkeling die uiteindelijk onder het Nederlands Voorzitterschap zou worden afgerond: "De monetaire en politieke lijnen liepen parallel. De eurosclerose was over. Delors was een heel eind geslaagd. Het EMU-proces was gestart. We waren de chantage van de SS 20 te boven gekomen met een goed antwoord. Daarna was het een beetje duwen en trekken met Westerse bijdragen aan de Perestrojka en dan slaat het door... en valt de Muur. Toen is het Maastricht-proces echt begonnen."[10]

De christendemocratische familie en de Europese politieke Unie

Voor en tijdens het Nederlands Voorzitterschap was, in de ogen van Lubbers, op Europees niveau vooral de 'christendemocratie' zeer relevant voor de totstandkoming van de politieke unie. De toenmalige voorzitter van de christendemocratische 'Europese Volkspartij' (EVP) Wilfried Martens, tevens Belgisch premier, is heel stellig over de invloed van zijn geestverwanten op het EMU/EPU-proces: "Wij waren ons als EVP-ers, Kohl in het bijzonder, bewust van de immense uitdaging, maar ook van de grote verantwoordelijkheid die op ons rustte. Het was nu of nooit!... Via onze EVP-toppen trachtten we de bijeenkomsten van de Europese Raad zo goed mogelijk voor te bereiden en te sturen. Het kwam er immers op aan onze ideeën ingang te doen vinden en aanvaard te weten. Voor de verwezenlijking van wat later het Verdrag van Maastricht is geworden, was onze inbreng, naast die van het driespan

Mitterrand-Kohl-Delors, cruciaal en doorslaggevend. Dat is inmiddels door politici en wetenschappers erkend."[11]

De Zweedse wetenschapper Karl Magnus Johansson onderzocht de invloed van de EVP op het Maastricht-proces en bevestigt in zijn conclusie inderdaad de bewering van Martens: "The analysis displays a clear link between the Maastricht outcome on the one hand, and the initiatives in the EPP and the coalition-building of Christian Democrats on the other."[12]

In deze periode waren zes van de twaalf leden van de Europese Raad christendemocraat: Andreotti, Kohl, Lubbers, Martens, Mitsotakis en Santer. De conservatieve partijen van Major, Schlüter (Denemarken) en Cavaco Silva (Portugal) zouden later tot de EVP toetreden. Bovendien zouden de drie voorzitterschappen voorafgaand aan Maastricht geleid worden door de christendemocratische premiers van Italië, Luxemburg en Nederland. Vanuit het perspectief van de overtuigde federalisten voorwaar een ideale uitgangspositie.

Behalve bijeenkomsten van regeringsleiders organiseerde de EVP ook regelmatig grote conferenties van de 'Europese christendemocratische familie'. Ministers, parlementsleden en partijbestuurders formuleerden daar de gemeenschappelijke beleidslijnen. Een maand voor de opening van de IGC in Rome (december 1990) hield de EVP een conferentie in Dublin om haar opstelling vast te leggen.[13] De aangenomen documenten lieten niets aan duidelijkheid te wensen over. De slotverklaring werd uitgebracht onder de titel 'For a Federal Constitution of the European Union'. In deze tekst noemen de congresgangers zichzelf 'the federalist inheritors of the legacy of the Christian Democratic founding fathers of European integration'. De partijen verenigden zich op een onmiskenbaar 'federalistische' koers: de institutionele vormgeving moest zo communautair mogelijk, de positie van het EP, Commissie en het Hof diende versterkt te worden.

Ook spraken de EVP-ers zich nadrukkelijk uit voor een gemeenschappelijke munt en een Europees veiligheidsbeleid. Verder vonden de christendemocraten het sociaal beleid op Europees niveau zeer belangrijk. Er werd door Kohl's CDU en ook door de EVP hardop gesproken over de 'Verenigde Staten van Europa'.[14] Lubbers herinnert zich vooral de gemeenschappelijk ontwikkelde visie en de stimulerende rol van de EVP-voorzitter: "Niet de markt, niet de munt, maar de Europese democratie stond voor de christendemocratie voorop. Martens kreeg brede steun, ook van Helmuth Kohl. Wij hadden echt het gevoel: dat wordt óns Europa."[15]

Op 21 juni 1991 vond er weer een EVP-conferentie plaats, nu aan de vooravond van de Europese Raad in Luxemburg. Martens benadrukte nog eens het grote belang van medebeslissingsrecht van het EP en versterking van de bevoegdheden van de Commissie. Kohl trok alle registers open en zei dat het uur van de waarheid was aangebroken voor de lotsbestemming van Europa, nu de weg was ingeslagen die zou uitmonden in de Europese Politieke Unie.[16]

Een duidelijk gemeenschappelijk concept, 'ons Europa', een onmiskenbaar federale koers, zoveel mogelijk communautair, nu of nooit, het uur van de waarheid voor Europa, een doorslaggevende rol van de EVP, zes christendemocratische premiers, drie achtereenvolgende voorzitterschappen: het ontbrak de christendemocratische familie noch aan inzet, noch aan vitale sturingsposities om maximale invloed op het Maastricht-proces uit te oefenen.

En toch gaat het mis. In juni '91 wil Santer de christendemocratische karavaan de verkeerde kant op sturen (richting Parijs) en eind september strandt de 'ons Europa'-missie in onderlinge verdeeldheid. Het Nederlandse conceptverdrag wordt op Zwarte Maandag als te federalistisch of te communautair van tafel geveegd door alle, ook de christendemocratisch geleide regeringen, op de Belgische na. De partijgenoten Lubbers en Van den Broek worden in hun hemd gezet met hun ambitieuze plannen om de christendemocratische idealen te verwezenlijken. Natuurlijk, op het gebied van Europese veiligheid was het 'Atlantische' Nederland te terughoudend, maar in institutioneel opzicht pasten de voorstellen van Lubbers en Van den Broek uitstekend in de christendemocratische Europese traditie. De grootste botsing van het hele Maastricht-proces doet zich nota bene voor tussen twee voorzitterschappen met christendemocraten aan het roer, te weten Santer en Lubbers. En om deze verbazingwekkende geschiedenis compleet te maken: juist onze belangrijkste bondgenoot en voorvechter van een communautaire Politieke Unie, Duitsland, liet Nederland op een cruciaal moment schromelijk in de steek, alle retoriek van Kohl ten spijt.

Martens en Santer

De christendemocraten waren blijkbaar niet zo eensgezind en hecht als uit de officiële uitlatingen viel op te maken. Wat waren de gevolgen hiervan voor het Nederlands Voorzitterschap? Ligt hier wellicht een belangrijke sleutel ter verklaring van Zwarte Maandag? Om deze vragen te beantwoorden is het noodzakelijk om de politieke en persoonlijke relaties van Lubbers met zijn geestverwanten na te trekken en de betekenis hiervan aan te geven voor het verloop van het Maastricht-proces.

De trouwste bondgenoot van Nederland was België. Zelfs toen alle partners het lieten afweten bleven de zuiderburen ons steunen. De Belgen waren zeer communautair georiënteerd en in het geheel niet van oordeel dat het Nederlands conceptverdrag te 'federaal' zou zijn. Er was dus geen enkele inhoudelijke reden om de goede verhouding tussen de twee regeringen op het spel te zetten. Ook de persoonlijke relatie tussen Martens en Lubbers wordt door beiden als zeer vriendschappelijk gekarakteriseerd. De wederzijdse waardering ging zo ver dat ze (in 1993) elkaar voorstelden als voorzitter van de Commissie.[17]

Martens: "We hadden vanaf den beginne wederzijdse sympathie... Hij oogde goed en was zeer welsprekend. Ook lijken we wat karakter betreft op elkaar... Politiek zijn we zeer concreet ingesteld. We zijn beide van rooms-

katholieke afkomst en ongeveer van dezelfde leeftijd. Wij telefoneren regelmatig met elkaar, eens of meerdere keren in de week... Met ons veelvuldig telefoneren doorkruisen we natuurlijk wel de klassieke diplomatieke kanalen... Alleen door dit soort vriendschappen is een vlot contact tussen regeringsleiders mogelijk."[18]

Het contact was echter lang niet altijd zo vlot als in het citaat wordt gesuggereerd. In zijn *Memoires* (2006) geeft Martens toe dat er opvallende beleidsmatige meningsverschillen bestonden. Zo was zijn Nederlandse vriend "minder Europees gezind dan ik" en bovendien "zoals zovele Nederlandse politici veel meer afgestemd op Londen". Hij ging daar volgens de Belgische premier veel te ver in: "niet zelden nam hij initiatieven in bevolen dienst." Opmerkelijker nog is Martens' vaststelling dat Lubbers "nooit een groot voorstander is geweest van een uitbreiding van bevoegdheden van het Europees Parlement". Zo was Lubbers bijvoorbeeld, in tegenstelling tot zijn EVP-collega's, tegen het toekennen van het 'avis conforme' (instemmingsrecht), maar "haalde hij gelukkig bakzeil op de christendemocratische Top" (26 november 1991). Ook verwijt Martens zijn Nederlandse collega een gebrek aan steun om het EP verdragsmatig in Brussel te vestigen.[19]

Versterking van de positie van het EP was het belangrijkste punt van de EVP, van Kohl en Martens persoonlijk, van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer... en wie heeft daar 'nooit' zoveel in gezien? Minister-president Ruud Lubbers! Het betreft de waarneming van de man met wie de premier op Europees niveau de meest intensieve contacten onderhield. Hierbij zij wel aangetekend dat Lubbers' verzet tegen het 'avis conforme' dateert van november 1991, toen hij als EG-Voorzitter vooral gericht was op haalbare compromissen. Dat geldt ook de zetelkwestie van het EP.

Een ander belangrijk verschilpunt tussen de twee christendemocratische regeringsleiders was de Benelux-samenwerking. Volgens Martens hechtte Lubbers daar niet zo'n belang aan, ook al behoorden zij in Europa beiden tot dezelfde politieke familie.[20]

De desinteresse betrof niet zozeer België maar Luxemburg. Deze houding kwam niet uit de lucht vallen. Decennia lang maakten de twee grootste landen in de Benelux de dienst uit. Volgens de wetenschappelijk onderzoekers Brouwer en Pijpers is er sprake van een lange traditie, waarin Nederland zich weinig gelegen laat liggen aan Luxemburg. Pas in 1955 opende Den Haag een ambassade in het Groothertogdom, lang na België en Frankrijk. Achtereenvolgende Luxemburgse regeringsleiders voelden zich tot in de jaren negentig geringschattend behandeld door Nederland.[21] Luxemburg was voornamelijk op Parijs georiënteerd en zag lange tijd weinig in supranationale constructies. Minister Bech had oorspronkelijk niet veel op met de plannen van Beyen voor een economische gemeenschap, maar ging onder sterke druk akkoord met het Benelux-initiatief (1954-1955).

In het conflict tussen Frankrijk en Nederland over het plan Fouchet had Luxemburg, tot ergernis van onze minister Luns, de zijde van De Gaulle gekozen. Wel werd in dezelfde periode (1964) een verdrag gesloten, waarbij

Nederland zich verplichtte om de diplomatieke belangen van het Groothertogdom te behartigen in landen waar het niet was vertegenwoordigd.

Vooral tijdens de door Lubbers geleide kabinetten waren de relaties verre van goed. Er rezen conflicten over tal van onderwerpen: de commerciële zender in Luxemburg die onze publieke omroep bedreigde, het bankgeheim en de fiscale harmonisatie, het drugsbeleid, en de zetels van Europese instellingen. Brouwer en Pijpers schetsen een weinig florissant beeld van Lubbers' relaties met de Luxemburgse regering: "Ook op het persoonlijk vlak boterde het niet erg, vooral niet tussen Lubbers en Santer en Juncker. Lubbers vertoefde bij voorkeur met leiders van de grote Europese landen. Voor de Benelux had hij weinig belangstelling. De schaarse Benelux-bijeenkomsten verliet hij voortijdig, en hij stond er steeds op Nederlands te spreken. Lubbers brak in 1986 nogal ostentatief met een oude traditie, namelijk dat de premier van een nieuw kabinet in Nederland op zijn eerste buitenlandse reis een bezoek aan Luxemburg bracht.[22] Santer had weinig prestige in EVP-kringen en Lubbers had ook persoonlijk geen hoge dunk van zijn Luxemburgse collega.[23]

De Benelux-regeringen hebben op 12 december 1990 een brief aan fungerend EG-voorzitter Andreotti geschreven waarin een gezamenlijk memorandum over de EPU werd aangekondigd. Op het hoogste ambtelijke niveau is vrijwel geheel overeenstemming bereikt over een tekst.[24] Niettemin is dit document nooit uitgebracht. Martens vertelt in zijn memoires dat er verschillende vergaderingen op politiek niveau zijn gehouden. Het uitbrengen van het memorandum werd volgens hem op het laatste moment afgeblazen vanwege steeds wisselende onderhandelingsposities.[25] Staatssecretaris Dankert werd er in juni 1991 naar gevraagd in de Tweede Kamer en zei te vermoeden dat Luxemburg zich in de rol van voorzitter buiten dit soort gezamenlijk optreden had willen houden.[26] Gegeven de eerder besproken ambities van Santer en Poos (zie hoofdstuk III) lijkt deze veronderstelling zeker gegrond. Volgens Minister van den Broek was ook een reden dat de Benelux niet als gangmaker in het Maastricht-proces heeft kunnen functioneren, dat Nederland veel Atlantischer gezind was dan de Luxemburgers, die veel meer op de Franse veiligheidspolitieke lijn zaten.[27] De Belgische minister van BZ Eyskens brengt veel later echter aan het licht dat zijn regering eigenlijk ook geen behoefte had aan het gezamenlijk document: "Het was al te laat om nog met een zeer federale tekst naar buiten te komen. Het zou een averechts effect hebben gehad, omdat de onderhandelingen zo delicaat verliepen, vooral met het Verenigd Koninkrijk. Wij Belgen zijn pragmatisch en wilden voorkomen dat we voor Europese fundamentalisten zouden worden uitgemaakt".[28]

De gehechtheid van de regering Martens aan Benelux-samenwerking kende inderdaad zo zijn grenzen. In een zeer vroeg stadium (maart 1990) had België immers al op eigen houtje een memorandum gepubliceerd met ideeën over een nieuwe institutionele structuur in de EG. Martens was bijzonder trots op dit initiatief van minister van BZ Eyskens: "Zijn plan voor de toekomst van Europa was een belangrijke stap voorwaarts en had daadwerkelijk invloed op het besluitvormingsproces. ...Feitelijk behoorden we daarmee tot

de voortrekkers van wat later het Verdrag van Maastricht zou worden."[29] Gevraagd waarom zijn tekst als een *Belgisch* en niet als een *Benelux*-memorandum is uitgebracht antwoordt Eyskens: "Er waren accentverschillen, maar laten we eerlijk zijn, wij hadden het memorandum geconcipieerd, ik had daar een paar weken met mijn medewerkers over gesproken en wij vonden dat het de geschiedenis in zou moeten gaan als een Belgisch papier".[30]

Tot ontzetting van zijn christendemocratische ambtgenoten kwam Santer in het voorjaar 1991 als EG-voorzitter met een ontwerpverdrag dat haaks stond op de EVP-lijn. Santer presenteerde in juni een aangepaste versie van de tekst die eerder in Dresden (april) stevig was bekritiseerd door een aantal partners. Weliswaar werd de 'federale roeping' nu toegevoegd, maar op essentiële punten weerspiegelde het concept nog immer vooral de Franse visie. Het was nu blijkbaar de beurt aan Luxemburg om zich niets aan Nederland (en België) gelegen te laten liggen (zie hoofdstukken II en III). Zo was de pijlerstructuur gehandhaafd en werd de positie van de ER versterkt, onder meer door de WEU eraan ondergeschikt te maken.

Op de EVP-top van eind juni krijgt Santer er volgens Lubbers van langs: "We waren allemaal nijdig die avond, waarop we de ER in Luxemburg voorbespraken. Ook Kohl toonde zich een christendemocraat en was het niet eens met het Luxemburgse voorstel. Hij dacht niet, 'het zijn maar onderhandelingen, we zien wel hoe ver we komen'. Santer zei, 'ik kan niet terug, dan moeten jullie mij maar kritiseren'. Hij ging ook niet hard voor zijn eigen voorstel liggen. Het was een buigzame man; en zo werd hij later ook voorzitter van de Commissie". De christendemocraat en overtuigd federalist Eyskens had echter helemaal geen problemen met de Luxemburgse taakopvatting: "Wij vonden het helemaal geen verraad, maar een elementaire loyaliteit aan het Voorzitterschap van Luxemburg. Dat was eigenlijk te klein om Voorzitter te zijn en moest verregaand rekening houden met de grotere landen... Ja, het klopt dat het Luxemburgse document helemaal is geschreven door het Raadssecretariaat. Het had weinig profiel, maar we konden het aanvaarden, omdat het zo moeilijk liep met de grote landen."[31] Van een afspraak om Santer te sparen (bewering van Dankert, zie hoofdstuk II) herinnert Lubbers zich evenwel niets. Integendeel: "Er zijn harde interventies geweest op deze ER, ook van Kohl zelf. Het was genant, want iedereen wist dat Santer een christendemocraat was". Tegelijkertijd relativeert de Nederlandse premier de collectieve verontwaardiging over het optreden van de geestverwant uit de kleine lidstaat: "Er komen invloeden op Santer vanuit de christendemocratie, maar ook uit andere kringen. Hij wilde geen ruzie met Frankrijk, dat had iets zakelijks. Het was niet dramatisch dat we geen overeenstemming bereikten. Binnen de EVP en ook door Kohl werd gedacht en verwacht dat Nederland het zou gaan repareren. Wij gingen van Luxemburg naar huis in de vaste overtuiging dat wij voldoende steun hadden om ons tijdens het Nederlandse EG-voorzitterschap voluit in te zetten voor het geïntegreerde federatieve model."[32]

Kohl

Kohl rekende op Lubbers om de christendemocratische missie te redden. Maar kon Lubbers ook op Kohl rekenen?

Als er op het Europese politieke toneel iemand in de positie was om de Nederlandse afgang op Zwarte Maandag te voorkomen dan was het wel Kohl. Hij had zojuist (oktober 1990) de Duitse eenheid tot stand gebracht en was op het toppunt van zijn macht en populariteit. Als bondskanselier stond Kohl constitutioneel boven de andere ministers (aanwijzingsbevoegdheid). Hij was in staat om Genscher te passeren. Dat had hij bijvoorbeeld gedaan bij de parlementaire lancering van het controversiële Tien Punten Plan, waar hij zijn minister van BZ volkomen buiten had gelaten. Kohl hechtte grote waarde aan de Europese Politieke Unie, ter wille van de inbedding van het verenigde Duitsland in Europa en als toegevoegde dimensie aan de EMU. De Bondskanselier vond vooral de versterking van het EP belangrijk. Hij verwierp het Luxemburgse voorstel en ging er van uit dat zijn geestverwanten Lubbers en Van den Broek het tij in communautaire richting zouden keren. Toen zij dit inderdaad deden gaf de Duitse regering evenwel niet thuis en keek Genscher passief toe hoe de partners het Nederlands voorstel naar de prullenmand verwezen. Duitsland was onze belangrijkste bondgenoot, maar Genscher en Van den Broek hadden ernstige politieke meningsverschillen en waren persoonlijk gebrouilleerd (hoofdstuk IV). Ook de betrekkingen tussen Lubbers en Kohl waren uiteraard van grote betekenis. Hoe stond het daarmee eigenlijk?

De bondskanselier en de minister-president traden tegelijkertijd aan. Het is dan 1982. De twee krijgen al snel een uitstekende verstandhouding. Zij hebben hun katholieke achtergrond gemeen en bedrijven beiden politiek in een *no nonsense* stijl, ze ontwikkelen een wederzijdse sympathie. De Duitse regeringsleider deelt bovendien, zoals gezegd, de Europese oriëntatie van Lubbers en bewondert diens grote economische kennis. Volgens EVP voorzitter Martens "steunde Kohl in deze tijd zelfs in hoge mate op Lubbers als christendemocraat die het goed voorhad met Europa".[33] Kohl was, in de woorden van Lubbers zelf, "reserveloos pro Ruud Lubbers". Zijn affectie bleek onder meer uit de genoemde felicitatieboodschap, mei 1989. De Nederlandse premier spreekt van het toppunt van goede verhoudingen en vond zijn Duitse vriend toen "een geweldige man".[34]

De vriendschap duurde precies tot 8 december 1989. De dag van de gedenkwaardige Europese Raad in Straatsburg. De EMU en het Sociaal Handvest waren geagendeerd, maar er ontstond een ongekende politieke consternatie over een heel ander onderwerp: de Duitse eenwording (hoofdstuk II). Het conflict hierover liep heel hoog op en leidde tot een breuk tussen Kohl en Lubbers, die nooit meer geheeld zou worden.

In zijn 1134 pagina's tellende *Erinnerungen 1982-1990* wijdt Kohl slechts één passage aan zijn voormalige Nederlandse steunpilaar, vriend en politiek geestverwant: "Sehr deutlich wurde auch die grosse Reserviertheit des niederländischen Ministerpräsidenten Ruud Lubbers gegenüber der deutschen Einheit. Ich hatte zu ihm eine ausgesprochen freundschaftliche Beziehung. Ausserdem vertrat der christendemokrat politische Grundsatzpositionen, die ich mit ihm teilte, und als Mann der sozialen Marktwirtschaft mit ausgesprochen guten Kenntnissen über wirtschafliche Zusammenhänge war er zudem ein erprobter Europäer. In allen Deutschland betreffenden Fragen jedoch befand sich der Ministerpräsident der Niederlande in einer schwierigen Lage. Die Niederländer hegten wegen der Schrecklichen Zeit der Nazibarbarei eine tiefe Abneigung gegenüber den Deutschen, zum teil auch Hass. Die deutsche Besetzung während des Dritten Reiches war unvergessen. Nun nahm Lubbers auf dem Gipfel in Strassburg gegenüber allen Vragen, die die deutsche Einheit betrafen, eine sehr kalte, um nicht zu sagen nur mühsam verborgene ablehnende Haltung ein. Er war unübersehbar im Schlepptau von Margaret Thatcher. Angesichts unsere bis dato ausgesprochen positiven Beziehung war das für mich eine ganz grösse persönliche Enttäuschung."[35]

Lubbers heeft echter een totaal andere lezing van het conflict: "Kohl heeft leugens over mij verspreid. Ik was reserveloos vóór de Duitse hereniging. Mij ging het alleen om de Oder Neisse-grens, en dat was Kohl zeer wel bekend. Alle christendemocratische collega's bezwoeren hem hier duidelijkheid over te verschaffen, maar dat weigerde hij. Vooral Andreotti was hier ook fel over, maar hij was min of meer een verzetsheld geweest. Kohl sprak niet over het verenigen van de twee Duitslanden, maar over het recht van alle Duitsers om zich te herverenigen. Er was een sterke lobby van de zogenoemde *'Ost-vertriebenen*', onder leiding van Egon Klepsch, EVP-fractievoorzitter in het EP. Ook begreep ik later dat Kohl bang was voor juridische schadeclaims uit deze hoek. Er ontstond dus grote spanning in het christendemocratische kamp. Andreotti en ondergetekende zeiden wat hebben we nou, nu moeten we vanwege een Duitse groep (de *'Ost-Vertriebenen'*) de Polen in de steek laten."[36]

De herinneringen aan de gebeurtenissen in Straatsburg lopen wel érg uiteen. Derhalve is het interessant te vernemen hoe andere deelnemers aan het beraad de aanvaring tussen Lubbers en Kohl hebben ervaren. Margaret Thatcher, zelf fervent tegenstander van Duitse eenheid, kon het optreden van haar Nederlandse collega wel waarderen: "The Dutch Prime Minister said at the heads of government dinner that he thought Chancellor Kohls' tenpoint-plan would encourage reunifacation, that there were dangers in selfdetermination and that it was better not to refer to one German people. This required some courage."[37] Wilfried Martens staat de woede van zijn Duitse geestverwant nog helder voor ogen: "Lubbers vroeg of het op basis van het verleden opportuun was dat Duitsland opnieuw één werd... Kohl was woedend over de tussenkomst van Lubbers. Bij het verlaten van het diner beet Kohl hem toe: "Ik zal je eens de Duitse geschiedenis uitleggen!" De EVP-voorzitter

voegt daar veelzeggend aan toe: "Kohl is van opleiding historicus, draagt in zijn leven de geschiedenis van Duitsland met zich mee. Zijn broer sneuvelde in 1944. Zijn herinnering aan de Tweede Wereldoorlog gaat tot de kern van zijn politieke engagement. Dit voorval zou Lubbers nog zuur opbreken."[38]

Na het eten gaf Lubbers echter zelf een klein college Duitse geschiedenis aan Kohl! In het voorgestelde slotcommuniqué van de ER 'werd gesproken van de eenmaking van de Duitse bevolking. Wat betekent dat," vroeg de minister-president, want er zijn Duitstaligen in Oostenrijk, België, Zwitserland, een kleine minderheid in Tsjechië in Oud-Sudetenland." De Belgische minister van BZ Mark Eyskens keek met grote verbazing toe: "De concepttekst was inderdaad idioot. Iemand met minimale historische kennis had moeten beseffen dat hier ging om het taalgebruik van een zekere Adolf Hitler. Het was echt een provocatie! Ik kon me de scherpe reactie van Lubbers dan ook voorstellen. Maar het is hem zwaar aangerekend. Het was een spontane opwelling en daar moet je altijd mee oppassen. Ik zat net achter Kohl, een soort Himalayagebergte, en die begon te sidderen van ingehouden verontwaardiging. Daarna is hij uitgevaren: 'Denken jullie nu werkelijk dat we geen lessen hebben getrokken uit die bloedige oorlog? We zijn voor een Europees Duitsland en niet voor een Duits Europa'."[39]

Fungerend Voorzitter Mitterrand heeft toen de vergadering geschorst en zich een uur terruggetrokken met Kohl. Daarna hadden ze elkaar gevonden op het historische compromis: alle lidstaten zouden de Duitse hereniging steunen en Kohl zou alles doen om de EMU te realiseren, ook al was de *Duitse Bank* daar niet voor (hoofdstuk II).

Wat voor indruk de Europese leiders ook van Lubbers hadden, níet dat hij onvoorwaardelijk de Duitse hereniging steunde. De minister-president houdt echter vol dat dit beeld onjuist was en wijst erop dat hij in de ogen van 'de Amerikanen' onmiskenbaar voorstander was van de eenheid van Duitsland. In de boeken van president Bush sr. en Scowcroft, alsmede van Condoleezza Rice (later minister) en Philip Zelikow vinden we belangwekkende passages over deze periode. De schrijvers maken geen gewag van Lubbers' interventies in Straatsburg. Wel doen ze verslag van de NAVO-top in Brussel op 4 december (dus vlak vóór voor de ER). De president kwam rechtstreeks van Malta, waar hij Gorbatsjov had ontmoet. Voorafgaande aan dit topoverleg had Bush met Andreotti, Thatcher en Lubbers gesproken. Alle drie hadden benadrukt dat Duitsland in elk geval de bestaande grenzen zou moeten eerbiedigen. Bush sprak zich tegen de regeringsleiders van het bondgenootschap uit vóór de Duitse hereniging, onder bepaalde voorwaarden, zoals erkenning van de akkoorden van Helsinki.[40] Vervolgens zei Kohl dat niemand een betere samenvatting van het NAVO-standpunt had kunnen geven en dat de 'zitting kon worden opgeheven'. Na een pijnlijke stilte nam Andreotti het woord en waarschuwde dat zelfbeschikking uit de hand kon lopen en een hoop ellende zou kunnen veroorzaken. Kohl sneerde terug dat Andreotti er anders over zou denken als de Tiber zijn land in tweeën zou splitsen. De Nederlandse

premier sprong daar op in en ondersteunde het betoog van de Amerikaanse president. Thatcher merkte op dat het laatste woord hier nog niet over was gezegd.

De interventie van Lubbers kan inderdaad niet anders dan als steun in de rug voor Kohl worden gezien. Hij nam in Brussel afstand van de negatieve lijn Andreotti-Thatcher. Een paar dagen later in Straatsburg manifesteerde hij zich duidelijk anders door aan de opportuniteit van de Duitse eenwording te twijfelen en de kwestie van de Oder Neisse-grens zwaar aan te zetten. Voor Kohl was de Duitse hereniging politiek en emotioneel de absolute topprioriteit. De andere belangrijke beleidsonderwerpen als EMU en EPU waren hier 'slechts' afgeleiden van. De bondskanselier dacht zijn Nederlandse vriend aan zijn kant te hebben voor zijn 'levenswerk', maar voelde zich plotseling geweldig in de steek gelaten.

De frontale botsing in Straatsburg betekende het einde van de persoonlijke en politieke vriendschap tussen de twee vooraanstaande Europese christendemocraten. De aanvaringen waren hiermee echter nog niet ten einde. Integendeel. De ruzie over de erkenning van Kroatië en Slovenië bleef niet beperkt tot het niveau van de ministers van BZ. Ook de bondskanselier was volgens Lubbers woedend op Nederland, vanwege het verzet tegen de Duitse koers: "Zoals Genscher helemaal fout ging met Van den Broek, zo ging Kohl fout met mij."[41]

De verhoudingen waren inmiddels dusdanig verstoord dat Lubbers zijn Duitse geestverwant niet meer belde. Andersom gebeurde dat echter wel. Een paar dagen na 'Zwarte Maandag gaat de telefoon in het Torentje, Kohl aan de lijn: "Ruud, het zit volkomen vast en we kunnen ons niet veroorloven om Maastricht te laten mislukken. Die ene munt moet er komen."[42] Vlak daarna brengt Lubbers in het diepste geheim een bezoek aan de bondskanselier om de verdere strategie met het oog op Maastricht door te spreken. Lubbers maakt uit deze contacten op dat Genscher de Duitse opstelling op 30 september niet met Kohl had doorgesproken.[43] Enige tijd later vindt er nog een gezamenlijk ontbijt plaats, in gezelschap van de ministers van BZ.[44] Volgens de minister-president redeneerde Kohl rationeel: wat het zwaarst is (Duitse belang) moet het zwaarst wegen: "Kohl had de pest aan Ruud Lubbers, moeten we aannemen, maar dacht, ik moet wel mijn handel binnenhalen in Maastricht. Hij was consequent resultaatgericht. Ik heb niks te klagen over Kohl op weg naar de top in december. Dat wil zeggen nadat eind september de Frans-Duitse as het christendemocratisch voorstel (!) had gekilled."[45]

Ook in Maastricht zelf ontstond evenwel weer ruzie, nu over de vestigingsplaats van de Europese Centrale Bank. De strijd ging om Frankfurt of Amsterdam. Tegelijkertijd was Wim Duisenberg kandidaat om van die instelling president te worden. In Lubbers' herinnering was de bondskanselier 'razend' dat acht van de negen landen de bank in de Nederlandse hoofdstad wilden vestigen. De discussie liep vast: "Kohl wilde de bank in Duitsland. Daar

mocht Duisenberg president worden. Wim weigerde dat, want hij zei, het is belangrijker dat de bank in Amsterdam komt. Anderhalf jaar later heeft hij dat overigens toch gedaan."[46]

Hoe diep de aversie van Kohl jegens zijn voormalige vriend zat bleek opnieuw in 1994. De gebeurtenissen van toen verdienen vermelding omdat ze een indicatie geven over de *oorzaak* van de verwijdering tussen de twee politici: de wijze waarop het recente verleden was verwerkt. De bondskanselier wenste onder geen beding dat Lubbers voorzitter van de Commissie zou worden als opvolger van Delors. EVP-leider Martens is nog naar Bonn geweest om voor zijn Nederlandse collega te pleiten. Hij kwam echter van een koude kermis thuis: "Nein, du weisst doch, der Ruud ist überhaupt nicht Deutsch freundlich."[47] Lubbers was zeer geschokt door dit bericht: "Ik vond dat belachelijk. Mijn moeder was een Duitse, mijn eerste vriendin was een Duitse. Mijn vader is in de oorlog gevangen genomen, omdat hij niet *Deutsch freundlich* zou zijn. Vijftig jaar later wordt tegen mij precies dezelfde uitdrukking gebruikt."[48] Nog weer later vond Lubbers Kohl overigens weer op zijn weg toen hij was voorgedragen als secretaris-generaal van de NAVO. Curieus genoeg was Lubbers zijn 'kwelgeestverwant' dit keer juist dankbaar voor zijn obstructie, omdat hij deze baan eigenlijk helemaal niet wilde.[49]

De rol van Kohl bij de omwentelingen en het hele 'Maastricht-proces' overziend komt Lubbers tot een duidelijke conclusie: "Kohl wordt gezien als de grote man van Europa. Clinton noemde hem mister Europe. Hij is inderdaad de grote man van de munt, van de hereniging, daarvoor verdient hij een standbeeld. Dat was geweldig voor Duitsland en Europa en dan houdt het op. Hij deelde de christendemocratische visie op de Europese politieke en monetaire unie, maar interpreteerde die op zijn eigen wijze: 'Ik ben nu niet alleen de leider van Duitsland, maar van heel Europa. De laatste die ik hierbij kan gebruiken is die Ruud Lubbers, die het mij lastig maakte met de Oder Neissegrens en die mij samen met die afschuwelijke Van den Broek voor de voeten loopt in voormalig Joegoslavië.' Kom bij mij niet aan met de uitspraak dat Kohl Europa tot een succes heeft gemaakt. Hij heeft veel goeds gedaan tot en met de ineenstorting van de Muur, maar daarna is hij in het zwaard van de eigendunk gevallen. Hij heeft zich ontwikkeld tot een man die denkt dat hij alles beter weet. Mister Europe, dank je wel, het is in corruptie geëindigd."[50]

De invloed van de christendemocraten op 'Maastricht'

Uit bovenstaande beschrijving blijkt duidelijk dat de EVP-regeringsleiders bepaald niet het eensgezinde blok vormden dat zo'n cruciale invloed uitoefende op het Maastricht-verdrag, zoals Martens en ook Johansson beweren. De Benelux-samenwerking faalde jammerlijk ondanks de drie christendemocratische regeringsleiders. Geestverwant en voormalig EVP-voorzitter Santer was verantwoordelijk voor een conceptverdragtekst dat op essentiële onder-

delen haaks stond op de eigen uitgangspunten, zoals vastgelegd in Dublin. Het christendemocratische, alias Nederlandse voorstel werd vervolgens nota bene met behulp van Duitsland om zeep geholpen. Genscher (liberaal) had weinig boodschap de missie van de EVP-politieke familie.

De verwijdering tussen Lubbers en de Duitse regeringsleider heeft een zeer negatief effect gehad op het Nederlands Voorzitterschap tot en met 30 september. Als Lubbers het Nederlandse voorstel in alle vrienschap met Kohl had besproken was het redelijkerwijs ondenkbaar geweest dat zijn regering de christendemocraten Lubbers en Van den Broek zo onverhoeds had laten vallen op 'Zwarte Maandag'. De Nederlandse regering zou hebben geweten wat voor Kohl en Genscher acceptabel was in het licht van hun relatie met Parijs. Er zou een formule zijn gezocht om de afgang te voorkomen.

Ook inhoudelijk kwam het resultaat op belangrijke punten niet overeen met de EVP-wensen. Niet de unicité maar de pijlerstructuur kenmerkte het Maastricht-verdrag. De versterking van de Commissie en het EP ging lang niet zo ver als was beoogd. Zo kwam het instemmingsrecht er niet, noch werd de unanimiteit bij het (intergouvernementele) buitenlands beleid losgelaten.

Opneming van het subsidiariteitsprincipe in de tekst werd daarentegen door Lubbers als een christendemocratische overwinning beschouwd, hoewel het idee oorspronkelijk gelanceerd was door de socialist (en katholiek) Jacques Delors. Daarnaast bereikten een aantal concrete EVP-wensen de verdragstekst.[51] Deze waren echter op 6 december geformuleerd, dus vlak voor de top, toen uit de voorbereidingen bekend was hoe het met deze punten stond.

Relaties met de Franse en Britse hoofdrolspelers

Mitterrand

Behalve door de leden van de christendemocratische familie werd het resultaat in Maastricht natuurlijk ook in hoge mate bepaald door de Franse en Britse leiders. Parijs en Londen beperkten de manoeuvreerruimte van het het Nederlands Voorzitterschap meer dan de optimisten in Den Haag hadden voorzien. Toch kan dit nauwelijks een verrassing zijn geweest. Frankrijk had immers al decennialang andere visies op de inrichting van Europa dan Nederland (hoofdstuk II). De inzet voor het Maastricht-proces verschilde dan ook op belangrijke punten, zoals de verdragsstructuur, bevoegdheden van Commissie en EP, de positie van de ER en het buitenlands en veiligheidsbeleid. Mitterrand en veel leden van zijn regering stonden zeer gereserveerd tegenover de Duitse hereniging. Niettemin had voor Parijs een goede relatie met het nieuwe Duitsland van Helmut Kohl de hoogste politieke prioriteit. Het beleid moest bovenal met Bonn worden afgestemd. Afgezien van een zekere versterking van het Europees Parlement zijn de Fransen echter weinig tegemoet gekomen aan specifieke EPU-verlangens van de Duitsers.

Frankrijk was geen bondgenoot van Nederland en Lubbers was geen speciale vriend van Mitterrand. De persoonlijke verhouding van Lubbers met de president was dan ook veel minder relevant voor het verloop van het proces dan zijn relatie met de bondskanselier.

Mitterrand koesterde zijn status als staatshoofd en bewaarde een zekere afstandelijkheid tot de Europese premiers. Alleen de leiders van de grootste landen, Kohl en Thatcher, mochten hem tutoyeren, de rest zei 'mijnheer de president'. Mitterrand bepaalde de grote lijnen van het beleid, zijn ministers van BZ en Europese zaken waren belast met de voorbereidingen van 'Maastricht'.

Nederland en Frankrijk hadden zulke uiteenlopende standpunten dat er, zeker op het hoogste niveau, weinig pogingen werden gedaan om elkaar te overtuigen. De enkele keer dat dit wel werd gedaan liep uit op een pijnlijke confrontatie, zoals verderop zal blijken. De president en de premier zagen in elkaar de verpersoonlijking van de visies van hun staten. Lubbers vond Mitterrand te 'etatistisch' en de president beschouwde Lubbers als te communautair.[52] Alleen een minder afstandelijke omgang had eventueel voor een nuancering van deze wederzijdse beeldvorming kunnen zorgen.

Ook op het gebied van buitenlands en veiligheidbeleid vonden de heren elkaar niet. Volgens Lubbers dacht Mitterrand oorspronkelijk in een schema, je bent voor Europa of voor Amerika: "Die Ruud Lubbers is voor Amerika en is dus niet goed voor Europa. Hij vond mij *trop marin*, te Atlantisch gericht. Mitterrand was zeer anti-Engels, omdat de Engelsen veel te Amerikaans waren. Daarom heeft hij mijn kandidatuur voor de Commissie toen ook niet gesteund." Niettemin viel er nooit een onvertogen woord: "Tegelijkertijd had Mitterrand groot respect voor Nederlanders, ook voor hun minister-president. Ik kon het goed met hem vinden. Behalve over politiek praatten we bijvoorbeeld ook vaak over cultuur."[53]

Maar in Maastricht ging het daar niet over. Niet toevallig was Mitterrand weinig enthousiast over het optreden van Lubbers op de beslissende ER. Hij vond dat de voorzitter zijn oren te veel naar de Britten had laten hangen, vooral ten aanzien van het Sociaal Protocol. Ooggetuige Dankert stelde vast dat voorzitter Lubbers in Maastricht de Franse president herhaaldelijk welbewust over het hoofd zag als deze het woord wenste over het sociale hoofdstuk. Daardoor kon het probleem tot het einde blijven liggen, om ten slotte met de kunstgreep van de, 'opting in' van het Sociale Protocol te worden opgelost.[54] Volgens Delors, partijgenoot van Mitterrand, heeft deze later Lubbers' kandidatuur voor de Commissie om die reden tegengehouden.[55] 'Trop marin', inderdaad, vooral ook in Maastricht zelf.

Met de tijd lijkt de sympathie van het staatshoofd voor Lubbers evenwel toe te nemen. Als Santer door Kohl wordt voorgedragen als Commissievoorzitter, in plaats van Lubbers of Dehaene, krijgt Mitterrand spijt dat hij de Nederlandse premier niet heeft gesteund. Santer, nota bene, dat was nu ook weer niet de bedoeling. Hij belt Lubbers op en zegt dat het misschien toch beter voor Europa zou zijn als hij het wel wordt. Volgens de premier had dat "alles te maken met Spanje en Italië, die niet bogen voor Kohl". Mitterrand

belooft Kohl opnieuw te polsen. Een paar dagen later heeft de president zijn missie volbracht: "Helmut est massivement contre." Als jaren later het presidentschap van de inmiddels doodzieke president ten einde loopt nodigt hij verrassenderwijs de Nederlandse (voormalige) premier uit om op zijn allerlaatste dag in het Elysée à deux te komen dejeuneren en oude herinneringen op te halen. Dat was een heel bijzondere eer: op de valreep toch nog een presidentieel teken van vriendschap.[56]

Thatcher

Margaret Thatcher nam in de ER een bijzondere positie in. Haar stijl van politiek bedrijven stuitte op grote weerstand. Niemand werd op het hoogste Europese niveau zo verfoeid als zij. Niemand was zo geïsoleerd. De Britse Eerste Minister nam op geen enkele wijze deel aan de informele contacten waarbij de zittingen van de ER werden voorbereid.[57] Margaret Thatcher had eigenlijk maar één Europese vriend: Ruud Lubbers.

In haar biografie schrijft de *'iron lady'* dat ze de Nederlandse minister-president graag mocht: "I liked Mr. Lubbers, a young practical bussinessman who applied his talents to good effect in Dutch politics. Although his instincts were federalist, like the leaders of other small countries in the European community, in day-to-day community bussiness we often found ourselves on the same side."[58] Lubbers beaamt de uitstekende relatie: "Thatcher stond heel dicht bij mij."[59] Beleidsmatig is deze mededeling nogal verbazingwekkend, aangezien Thatcher een geharnaste tegenstandster was van de EMU en alles in het werk stelde om de EPU te torpederen (hoofdstuk II). Niettemin fungeerde Lubbers bij conflicten vaak als brug tussen haar en de andere Europese leiders. Verder had hij regelmatig een werkontbijt met zijn bevriende Britse ambtegenote voorafgaande aan de ER, ook al had hij soms tegelijkertijd met de Benelux partners afgesproken. Deze goede relatie met de 'gemeenschappelijke vijand' wekte echter ook wantrouwen bij Mitterrand en Kohl. Het was niet makkelijk om in de ER met iedereen even goede maatjes te zijn.

Major

Met de komst van John Major (november 1990) verviel Lubbers' liaisonfunctie. De nieuwe Britse *Prime Minister* bleek vastbesloten niet in hetzelfde isolement te raken als zijn voorgangster en was uit op goede persoonlijke betrekkingen, vooral met mensen die er politiek toe deden, zoals Kohl, Mitterrand, Delors, en, toen Nederland EG-voorzitter werd, ook Lubbers. Thatcher of Major, de betrekkingen met de Nederlandse regeringsleider stonden in het teken van de algemeen uitstekende Brits-Nederlandse verhoudingen. De relaties met de Britten op politiek, ambtelijk en militair gebied waren traditioneel intensiever dan met de als afstandelijker ervaren Fransen. Ook Major beschouwde Lubbers als een politieke vriend en waardeerde hem om zijn nuchterheid: "Ruud Lubbers of the Netherlands tended to be among

Britain's closest friends. He was prepared to ruffle feathers and did so, whilst avoiding slogans and remaining full of common sense."[60]

Majors andere stijl betekende niet dat hij ook bereid was Thatchers inzet voor Maastricht aan te passen of zich flexibeler op te stellen. De Britse leider ontpopte zich als de meest geduchte tegenstander van het bevriende Nederland en wat hij zag als de EVP-lijn. Majors charme-offensief richting Lubbers sorteerde dan ook weinig inhoudelijk effect. Half september 1991 had hij op het Catshuis nog eens het Britse standpunt uiteengezet, om vervolgens bitter weinig van zijn gading terug te vinden in het Nederlands voorstel: "Their document was catastrophic. They seemed to have swept up the nightmares of every anti-European propagandist and put them into their text... In short: a United States of Europe. It was a profound misjudgement. If the Dutch believed that others would march to their drum, they were wrong. Such ambitious plans had no chance of winning support, even from strongly pro-European governments."[61]

Ook in de periode vanaf 30 september tot de ER in december hield de Britse premier zijn poot stijf.

De onderhandelingen in Maastricht zelf dreigden op een mislukking uit te lopen door de halsstarrige houding van Major (hoofdstuk III). Zijn goede persoonlijke relaties hadden niet voorkomen dat hij alle andere elf lidstaten tegen zich had op drie hoofdpunten: de EMU, het Sociaal Handvest en de 'Federale roeping' in de tekst. Nadat de EMU *opt-out* voor het VK was overeengekomen leek het Sociaal Handvest een onoverkomelijk obstakel. Het overleg zat na urenlang overleg nog muurvast. De Britse premier weigerde een tweede *opt-out* en alle anderen eisten opneming in het verdrag. Major bewonderde de wijze van opereren van Lubbers: "Throughout these discussions, which must have been very tiresome for him, Ruud Lubbers behaved impeccably. He was well briefed, inventive and calm: at no time did tempers flare, although with more combustible natures they might well have done."[62] Uiteindelijk stelde Lubbers voor om het Sociaal Handvest buiten het verdrag in een protocol onder te brengen. De overigen gingen hier knarsetandend mee akkoord: Major kreeg zijn zin en het verdrag van Maastricht was gered.

Aan de toch nog geslaagde afloop lagen volgens Lubbers een goede verstandhouding en zijn eigen politieke inlevingsvermogen ten grondslag: "Het belangrijkste was dat Major mij vertrouwde en ik Major. Ik begreep dat het allemaal een format moest hebben waarmee Major thuis kon komen, want hij werd daar als zwak gezien na Thatcher."[63]

Er was echter nog een reden.

De EMU en de Sociaal Protocol-oplossingen werden geboren in onderonsjes tussen Lubbers, Major en ... Kohl. De laatste niet omdat Lubbers hem zo vertrouwde en evenmin vanwege diens subtiele onderhandelingstechnieken, maar louter omdat hij zo'n groot politiek gewicht in de schaal legde. Als de bondskanselier na lang vergaderen een compromis verdedigde moest men van goede huize komen om om daar nog tegen in te kunnen gaan. Lubbers en Kohl hadden beiden groot politiek belang bij het bereiken van een overeen-

komst. Daarom moest de ratio heersen en de bitterheid wijken, al was het maar voor twee dagen... De Britse minister van BZ, Hurd, beschrijft van zijn kant in zijn memoires hoe Major het aan de stok kreeg met het duo Lubbers-Kohl: "Lubbers was excellent in the chair. [...] I was present at a long conversation between the Prime Minister (Major) and Lubbers. Later, without colleagues, he toiled over the ground with Lubbers and Kohl. [...] never was ingenuity more necessary among weary men. Throughout the Dutch Prime Minister was shrewd, infinitely patient and courteous."[64]

Delors

In de jaren tot aan het Maastricht-proces speelde het trio Kohl, Mitterrand en Delors onbetwist een leidende rol in het Europese integratieproces. De voorzitter van de Commissie werd algemeen als een gezaghebbend man in de ER beschouwd. Hij mocht formeel niet meebeslissen, maar had niettemin een sturende en initiatiefrijke inbreng. Zijn voornaamste medestanders, Lubbers, Gonzales, Andreotti, Martens en Santer roemden zijn briljante uiteenzettingen. De sociaaldemocratische politicus lag opvallend goed bij de EVP als pro-Europees en praktiserend katholiek. Thatcher vond hem daarentegen een typische Franse socialist: hoog opgeleid, zeer zelfverzekerd en een overtuigde dirigist, passend in de Franse politieke cultuur.[65] Hij was de drijvende kracht achter de Interne Markt, de Europese Akte en de EMU. In de aanloop naar Maastricht was hij er bovenal op uit om de machtspositie van de Commissie te handhaven en voor zover mogelijk te versterken. Daartoe had hij een aparte Task Force voor de EPU ingesteld (hoofdstuk IV), naast zijn 'Cellule de Prospective', een speciale eenheid om toekomstscenario's uit te werken. Delors wilde maximale invloed op de beide IGC's.[66]

Lubbers onderhield vanaf zijn aantreden intensieve contacten met de Fransman. De premier deelde Delors' visie op alle hoofdpunten van beleid. De Commissie fungeerde als belangrijk kompas voor de Nederlands standpuntbepaling in 'dagelijkse' Gemeenschapszaken en als steunpilaar tijdens het Voorzitterschap.

Volgens de voorzitter van de Commissie werd Lubbers niet alom gewaardeerd, maar hijzelf onderhield een nauwe band met de Nederlandse minister-president, ja, beschouwde hem als een bondgenoot: "A La Haye, le Premier ministre Lubbers allait inaugurer avec moi une longue période d'amitié, voire de complicité. ... Lubbers n'était pas apprécié de tout le monde, mais j'avais pour lui une grande estime en raison de l'ambiance amicale qu'il mettait dans nos réunions, de son goût du social et de sa volonté même de dépasser les intérêts néerlandais pour penser l'Europe et réfléchir aux consensus possibles. Jusqu'à son départ, nous avons eu des dîners de travail en tête à tête à Bruxelles, à Anvers ou à Amsterdam. Il a été Premier ministre pendant quasiment toute ma présidence."[67]

Hoogst curieus dat Delors tijdens al die ontmoetingen en etentjes met Lubbers nooit iets heeft verteld over de intensieve samenwerking van zijn ei-

gen staf met de 'Dankert-club'. De premier bevestigt dat ze het er nooit over hebben gehad. De 'amitié' en de 'complicité' betekenden blijkbaar niet dat Delors zijn Nederlandse vriend, nota bene verantwoordelijk voor het *resultaat van de coproductie*, in het 'complot' betrok.[68] De sturende invloed van zijn eigen medewerkers op het Nederlands concept mocht blijkbaar vooral geen punt van discussie worden.

Delors' verregaande identificatie met de traditionele communautaire opstelling van de Commissie werd uiteraard niet bijzonder gewaardeerd door zijn partijgenoot op het Elysée. In de Nederlandse regering bestonden de hoop en verwachting dat Delors met zijn gezag in staat zou zijn om Mitterrand en zijn ministers meer op de communautaire lijn te krijgen. Dat bleek echter een weinig realistische misrekening. Dankert: "We hebben de invloed van Delors overschat. Hij was het zeer met ons eens en had ook al onze voorbereidende stukken gezien [...]. Lubbers en ik dachten beiden dat Delors meer bij de socialistische regering in Parijs kon bakken dan hij uiteindelijk voor elkaar heeft gekregen."[69]

Over één onderwerp waren Delors en Mitterrand het echter roerend eens: het grote belang van de sociale dimensie van de EMU en EPU. In zijn *Mémoires* besteedt de Commissievoorzitter niet voor niets opvallend veel aandacht aan dit aspect van het Maastricht-proces. Juist op dit thema is hij echter ontevreden over het Nederlands voorzitterschap. Delors was zeer teleurgesteld in het hele Luxemburgse voorstel en had hoge verwachtingen van de Nederlanders.

Zoals besproken leverde zijn staf achter de schermen maar al te graag teksten en ideeën aan Dankert en De Visser. Deze konden echter, vooral vanwege interne Haagse weerstand, de Commissie niet op alle punten haar zin geven. Delors zelf was tevreden met het resultaat, behalve wat betreft de sociale paragraaf en, in mindere mate, het veiligheidsbeleid.[70]

Ook was Delors alles behalve ingenomen met de oplossing van het geschil over het sociaal beleid in Maastricht. Elf (twaalf inclusief Delors) tegen één, en die ene krijgt zijn zin. De Commissievoorzitter herinnert zich vooral de woedende gezichten van Kohl, Mitterrand, Gonzales en anderen, richting Lubbers en Van den Broek, toen de beslissende concessie aan Major op tafel lag.[71]

Lubbers heeft echter een geheel andere lezing van deze episode en legt de oorzaak van de ongelukkige afloop mede bij... zijn vriend en bondgenoot Delors! "Ik denk echt dat ik in Maastricht meer had kunnen bereiken ten aanzien van het sociaal beleid. De Britse minister van financiën Lamont was formidabel in zijn verzet, maar terwijl ik hem aan het killen was opperde Delors ineens om ook op sociaal terrein de *opt-out* aan Engeland te geven. Dat had ik niet gedaan en ik zou zonder die interventie beslist verder gekomen zijn. Ik ben 'pre-empted' door Delors. De Engelsen beschouwden dit toen als een gegeven concessie. Delors had daar overigens een goede redenering voor, hij was bang dat de sociale paragraaf door de Britten zou worden uitgekleed. Maar bovenal was hem als 'munt-man' er zeer veel aan gelegen dat Maastricht

goed zou aflopen. Hoe dan ook, deze uitkomst lag beneden mijn ambitieniveau."[72]

De relatie Lubbers-Van den Broek

Achtergrond

Historisch gezien heeft de voorzitter van de ministerraad in Nederland zich lange tijd nauwelijks bemoeid met de externe betrekkingen. De *primus inter pares* in het kabinet liet dit werkterrein doorgaans over aan de minister van buitenlandse zaken en diens departement. Slechts van enkelen, zoals Thorbecke, Kuyper, Colijn, Cort van der Linden, en later Biesheuvel en de Jong, is bekend dat zij zich ook wel intensief met internationale kwesties bezig hielden.[73] De term minister-president is overigens pas bij de Grondwetsherziening van 1983 ingevoerd, zonder duidelijke bevoegdheidsomschrijvingen.

Ook in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was buitenlandse zaken bijna exclusief het domein van de portefeuillehouder. Drees had weinig op met Europese samenwerking en bemoeide zich er ook weinig mee. Beyen kreeg als minister van BZ alle ruimte om een belangrijke grondlegger van de EEG te kunnen worden. Niet minister-president De Quay of De Jong, maar Luns was de grote tegenspeler van De Gaulle, Soekarno en de Kennedy's (hoofdstukken I en III). Alleen Nederland liet op topconferenties zijn minister van BZ spreken in plaats van zijn regeringsleider. Pas vanaf Biesheuvel (1971-1973) gaan Nederlandse premiers een steeds belangrijkere rol spelen op het Europese toneel. In 1974 worden de Europese 'Toppen' op Frans initiatief geïnstitutionaliseerd als 'Europese Raad', die drie keer per jaar bijeenkomt. Deze instantie ontwikkelt zich tot het hoogste besluitvormingsorgaan, waarin de grote lijnen worden uitgezet en de geschillen tussen vakministers worden beslecht. De institutionalisering en juridisering (ER kon functioneren als Raad in verdragsrechtelijke zin) hadden gevolgen voor de positie van de premier. Rehwinkel stelt in zijn dissertatie over de minister-president vast dat Biesheuvel, Den Uyl, Van Agt en Lubbers in hun lidmaatschap van de ER een interessante verbreding van hun werkzaamheden en (met rede) uitbreiding van hun machtspositie zagen.[74]

De Nederlandse minister-president kende echter veel grotere constitutionele beperkingen dan het staatshoofd en de meeste andere regeringsleiders. In Den Haag was hij slechts eerste onder zijn gelijken, maar op Europees topniveau functioneerde hij als gelijke onder de eersten: hij werd geacht mee te beslissen, ook over zaken waar zijn kabinet nog geen standpunt over had ingenomen.

De restricties van de werkverdeling gingen steeds meer knellen. De binnen én buiten Europa zeer actieve premier Lubbers kon er niet meer mee uit de voeten. Hij wenste (1990) afspraken in kabinetsverband te maken, zodat hij

in vergelijking met collega's niet gehandicapt werd in informatie, contacten, presentie, status, etc.[75]

Wat Lubbers vooral stoorde was dat hij nooit zonder de aanwezigheid van de minister van BZ buitenlandse 'evenknieën' kon bezoeken of ontvangen. Volgens Van den Broek stond de Grondwet van 1983 dit niet toe, de premier meende echter van wel. De minister van BZ redeneerde dat hij niet in de Tweede Kamer verantwoordelijk gesteld kon worden voor beleidsdaden van de minister-president waar hij buiten was gebleven. De twee bewindslieden van CDA-huize correspondeerden er uitvoerig met elkaar over. Van den Broek weigerde aan de wensen van Lubbers tegemoet te komen en vond dat wijziging van bevoegdheden van de minister-president alleen via een grondwetsaanpassing kon worden bewerkstelligd.[76] Het hoog opgelopen conflict kwam in de publiciteit en de Tweede Kamer ging er op initiatief van D66 over in debat. Minister van den Broek gaf geen millimeter toe. Hij waarschuwde dat "als in de toekomst gescheiden informatiecircuits zouden ontstaan hij zich op zijn positie zou beraden".[77] De zogenoemde commissie-Deetman, die advies uitbracht over bestuurlijke vernieuwing, oordeelde dat op zijn minst 'werkafspraken' tussen de minister-president en minister van BZ nodig waren.[78]

Van den Broek had zijn zin gekregen, maar in de ogen van Lubbers was het een pyrrusoverwinning: "Hans had door zijn karakter en zijn kracht veel meer moeite met de competentieverdeling dan zijn opvolgers en misschien ook wel zijn voorgangers. Het hele verhaal van Hans, die zei 'het kan niet constitutioneel', daar moest ik om glimlachen, ik dacht, het zal zich wel wijzen en dat is ook gebeurd."[79]

Maastricht-proces

De twist over de competentie van de minister-president kreeg voor het eerst een 'Maastricht'-dimensie toen in december 1990 Mitterrand en Kohl een voorstel deden om de bevoegdheden van de ER uit te breiden, ook op veiligheidsgebied. Lubbers en Van den Broek schreven gezamenlijk een zeer ongebruikelijke brief op poten aan fungerend EG-voorzitter Andreotti waarin zij dit voorstel afwezen: "The Netherlands is not considering a formal upgrading of the position of the European Council." (Hoofdstuk II). Kennelijk werd de 'nationale' discussie als beslecht beschouwd in het voordeel van Van den Broek, ook voor wat betreft de Europese implicaties: een versterking van de ER zou immers Van den Broek benadelen c.q. Lubbers in de kaart spelen. Hoezeer de twee bewindslieden ook met elkaar over hoop lagen, hier leek in elk geval consensus over te bestaan.

Niets is echter minder waar. Lubbers was het helemaal niet eens met de opmerkelijke brief die hij zelf had ondertekend. Integendeel: "Ik wilde een andere rol voor de Europese Raad dan Van den Broek en Dankert. Mijn redenering was, als je dit Europees proces verder wil brengen met leiderschap, dan moet je de rol van de Europese Raad versterken. Ook op het gebied van

het Europese veiligheidsbeleid, dat hoort daarbij. Bovendien wilden de Fransen een zware Europese Raad en dit was waarschijnlijk de enige manier om verder te komen met Parijs. Hans van den Broek zei 'laten we daar niet aan beginnen, dit betreft het vak van de minister van buitenlandse zaken.' Hij had moeite om de Algemene Raad te degraderen ten gunste van de Europese Raad."[80] Welke steekhoudende argumenten de minister-president ook aanvoerde, zijn standpunt stond haaks op het EPU-beleid van zijn eigen regering. Kernpunten hiervan waren immers communautarisering en democratisering. De Europese Raad was intergouvernementeel, werd niet door het EP gecontroleerd, en diende dus vooral niet opgewaardeerd te worden. Van den Broek en Dankert hadden deze visie steeds met kracht uitgedragen en hiervoor brede steun in het Parlement verworven.

Het meningsverschil tussen Lubbers en Van den Broek vormde natuurlijk een ernstig probleem in de aanloop naar het Nederlands Voorzitterschap. Niettemin spraken ze er niet of nauwelijks met elkaar over totdat ze samen in het vliegtuig zaten op weg naar Major in Londen (april 1991). Een oplossing bleef echter in de lucht hangen. Terug in Den Haag stuurde de premier zijn collega een brief om zijn opvattingen nog eens toe te lichten. Daarin bracht hij in herinnering dat hij bij de vaststelling van de nota's aan de Kamer en het gezamenlijke epistel aan Andreotti steeds had benadrukt dat het vraagstuk van de democratisering niet versmald moest worden tot de Europese Raad.

Om het conflict niet onnodig op de spits te drijven wees Lubbers echter op een 'terugvalpositie': het inbedden van de ER in een communautaire benadering. Met deze formule konden de verschillende visies van de twee bewindslieden immers onder één noemer worden gebracht. Versterking van de ER én van de Commissie en het EP. Lubbers realiseerde zich wel dat zijn benadering op weerstanden bij de grote landen zou stuiten, maar hij noemde "deze weg minder onbegaanbaar dan de tot nu toe ingezette koers".[81] Twee dagen later kwam het antwoord. Van den Broek schrijft dat hij niet tegen de ER als zodanig is, maar dat het in de kern gaat om de vraag in hoeverre de ER de verdere ontwikkeling in communautaire richting bevordert of juist afremt. Daarbij is het "een onloochenbaar gegeven dat de krachtigste pleitbezorgers van de ER te vinden zijn bij diegenen die de Europese Gemeenschap in haar verdere ontwikkeling willen afstoppen". De geleidelijke communautarisering [groeiende rol van de Commissie en het EP; auteur] van de ER wijst Van den Broek niet af, maar hij zet vraagtekens bij de haalbaarheid: "Jij ziet daarvoor kennelijk goede kansen en perspectieven. Ik ben daar minder optimistisch over, maar ben graag bereid mij te laten overtuigen."[82]

Minister Van den Broek werd in dit dispuut uitdrukkelijk gesteund door PV Nieman. Deze heeft herhaaldelijk in zijn rapportages aangegeven dat communautarisering van de Europese Raad onmogelijk was.[83]

Wie had gelijk? Een maand later kon de lakmoesproef plaatsvinden. Lubbers en Van den Broek waren beiden uitgenodigd om met Mitterrand op het

Elysée het déjeuner te gebruiken (juni 1991). De middag daarvoor komt om kwart over vijf een uitvoerig bericht van Nieman binnen op AZ, ter persoonlijke attentie van de minister-president. De PV zet hier nogmaals omstandig en gedetailleerd uiteen waarom de communautarisering van de Europese Raad een onbegaanbare weg is. Hij ziet uitsluitend een 'impulserende en oriënterende rol' voor de Europese Raad weggelegd.[84]

Lubbers liet zich echter niet overtuigen. Tijdens de lunch werd van gedachten gewisseld over de institutionele vormgeving van Europa. Dat was de uitgelezen kans om het nieuwe concept te lanceren. De Nederlandse premier zei dat hij de versterking van de Europese Raad kon steunen onder voorwaarde dat hieraan een initiatiefrecht van de Commissie en een controlerende taak van het EP gekoppeld zou worden. Zowel de effectiviteit van het Europese leiderschap als de democratie was hiermee gediend. Of dat geen goed idee was. De Franse president had niet veel woorden nodig om zijn Nederlandse gast uit de droom te helpen: "Le Parlement Europeen est zéro. La Commission Européenne est zéro. Zéro plus zéro fait zéro."[85]

Mitterrand deed geen moeite zijn dedain voor Lubbers' stoutmoedige suggestie te verbloemen. Het Nederlandse plan vloekte immers met de Franse traditie en constitutie, alsmede de diepe overtuiging van deze president. Europese integratie mocht niet ten koste gaan van de Franse soevereiniteit en van de autonome beslissingsmacht van het staatshoofd. Dat zou deze ervaren *premier ministre* toch moeten weten. En inderdaad, Lubbers' scherpe antenne voor politieke haalbaarheden had hem dit keer lelijk in de steek gelaten. Zo geschikt als zijn formule was voor verzoening met Van den Broek, zo ongeschikt was zij om Mitterrand te apaiseren. Het 'poldercompromis' had geen schijn van kans in Parijs.

Het formele regeringsstandpunt over de ER werd gehandhaafd en de minister-president bleef daar ontevreden over. De spanningen tussen de belangrijkste ministers voor het Maastricht-proces namen niet af, in tegendeel. De controverses over de constitutie en de EPU stonden niet op zichzelf. Al tijdens het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) was er stevig geruzied over de plaatsing van kruisraketten. De minister-president zocht naar compromisformules om voldoende steun in het parlement te verwerven. Van den Broek was naar eigen zeggen echter "strakker en radicaler". Hij was bovendien zeer in zijn wiek geschoten omdat Lubbers, geheel buiten hem om, aan Gandhi bij haar bezoek aan het Catshuis een boodschap had mee gegeven voor Gorbatsjov. Volgens Van den Broek ging Lubbers op zijn eigen houtje onderhandelen met de Sovjet-leider: "De premier zei 'als jij stopt met SS-20's dan ben ik bereid te verdedigen dat Nederland niet dit en niet dat.' Dat ging heel ver."[86]

Aanvankelijk had de minister van BZ deze episode wel weer 'verteerd', maar in de tweede periode ging het helemaal mis. Van den Broek: "Suriname was het knalpunt. Niet zozeer wat de inhoud betreft, maar wel omdat hij er iedere keer op terugkwam en wij steeds maar weer naar het parlement moesten met

ons conflict over militair ingrijpen."[87] De minister geeft toe dat door de spanningen uiteenlopende meningen over concrete zaken sneller ontspoorden dan achteraf gezien wijs was.

De belangrijkste oorzaak van de slechte relatie was volgens Van den Broek dat Lubbers zich steeds intensiever met buitenlands beleid ging bemoeien en er zijn eigen circuits op na hield. Er was duidelijk een vertrouwensbreuk: "Zijn opvattingen over de ER versterkten mijn vermoeden dat hij op Europees terrein meer wilde. Je moet als het ware geen wantrouwen hebben... maar onze verhouding was toen toch wel behoorlijk op scherp gezet. Hij vertelde tegen Kohl dingen over mij, waar deze tegenover mij later op terug gekomen is."[88]

Lubbers beaamt dat hij internationaal actief was en er eigen circuits op nahield. Ook ziet hij in dat de strijd over de competentie doorwerkte op verscheidene beleidsterreinen: "Hans zag dingen anders. En calculeerde ook risico's anders in. Zo wilde ik koningin Beatrix meer vrijheid geven, maar Hans vond dat constitioneel onjuist. Hij was een remmer in vaste dienst, overal waar hij het idee had dat de BZ-belangen geschaad werden."[89]

Het dispuut werkte ook door op Europees niveau. Zelfs als ze het vurig eens waren, bijvoorbeeld over de kwestie Kroatië, opereerden ze niet als effectief koppel. Zo had Lubbers, naar eigen zeggen vanwege de gevoeligheden van Van den Broek, de zaak niet aangekaard op het niveau van Kohl. Lubbers: "We waren ook met betrekking tot Europa niet altijd goed in het samen iets voor elkaar krijgen."[90] De twee bewindslieden besloten hun geschilpunten gedurende het Voorzitterschap opzij te zetten. Zij vonden het onverantwoord om in zo'n moeilijk half jaar met elkaar overhoop te liggen. Het wederzijds geschonden vertrouwen liet zich evenwel niet voor een afgemeten periode herstellen. De persoonlijke spanningen zouden de besluitvorming blijven belasten.

Aanvankelijk heeft Van den Broek zich niet erg veel met de EPU ingelaten door zijn talrijke andere taken (zie hoofdstuk IV). Lubbers was echter niet van plan om een tweede Santer te worden, die geheel buiten het proces was gehouden. Op de eerder genoemde bijeenkomst van direct betrokkenen op 8 juli kondigde hij aan dat dit onder het Nederlands Voorzitterschap anders zou gaan. Hij wilde er direct bij betrokken zijn en een meer sturende rol vervullen. Volgens Van Beuge is het ook zo gegaan en is Lubbers er "de hele zomer bij geweest".[91] Op deze stelling valt echter wel wat af te dingen. De intensieve samenwerking met de Commissie bij de voorbereiding van het conceptverdrag ging geheel buiten de premier om. Blijkbaar was de betrokkenheid van 'leider in het Torentje' in deze periode toch ook weer niet zo groot als Van Beuge suggereert.

Nadat het kabinet zijn instemming had betuigd met het Nederlands verdragsvoorstel (20 september) ontstond onmiddellijk een dispuut wie dit zou moeten presenteren. Dankert zou een persconferentie geven, maar wie moest

het aan de Europese partners aanbieden? Lubbers vond dat *zijn* taak, omdat hij voorzitter was van de ER, die daar in Maastricht over zou gaan beslissen. Van den Broek stond er evenwel op het zelf te doen, aangezien hij de tekst ook in de Raad van 30 september zou moeten verdedigen. Topambtenaren Van Beuge (BZ) en Merckelbach (AZ) werden belast met de onderhandelingen. Volgens Van Beuge was het moeilijk overeenstemming te bereiken doordat beide bewindslieden er graag mee wilden 'scoren': "Echt, Lubbers en Van den Broek hebben bijna rollend over de vloer gelegen wie het mocht aanbieden. Ze vonden het een winner!"[92] Zoals we ook al in hoofdstuk IV zagen, werd een nogal bizar compromis gesloten. Beide ministers zouden het document in een brief toelichten. Eerst Lubbers aan de regeringsleiders en vervolgens Van den Broek aan de ministers van BZ. Deze laatste zat echter in het buitenland toen zijn brief ondertekend moest worden, waardoor de handtekening van de minister van BZ a.i. eronder kwam te staan: R.F.M. Lubbers.[93]

Toen het epistel met het ontwerp-verdrag bij het kantoor van de bondskanselier werd overhandigd, liet Joachim Bitterlich, de rechterhand van Kohl voor EPU-zaken, weten dat Kohl niet zou 'kämpfen' voor een unitair verdrag. Een pijlerstructuur met dwarsverbanden was voor de bondskanselier ook aanvaardbaar. Op grond van deze informatie schreef ambassadeur Van der Tas dat "daarom wellicht een persoonlijke uitleg aan de bondskanselier door de minister-president van hoofdpunten benadering voorzitterschap nuttig kan zijn".[94]

Zondag 29 september

Ook het cruciale zondagavondberaad op BZ stond volgens alle betrokkenen mede in het teken van de slechte relatie tussen de twee belangrijkste besluitvormers. Net terug uit New York wilde Van den Broek overleg met zijn staf na de alarmerende berichten over de recente PV vergadering. Normaal gesproken zou de minister-president hier niet bij zijn geweest. Van den Broek wilde echter Lubbers mede verantwoordelijk maken voor het besluit om door te zetten. De minister van BZ wenste geen verwijten achteraf. De premier was al eerder persoonlijk door Nieman op de hoogte gesteld van de risico's van handhaving van de Nederlandse tekst. De PV trachtte wel vaker zijn gelijk te halen via de minister-president, tot woede van Van den Broek en Dankert. Ook op de vergadering stak de eigenzinnige diplomaat zijn mening niet onder stoelen of banken. Lubbers leek aanvankelijk onder de indruk. Een bij het overleg aanwezige ambtenaar noteerde uit zijn mond: "We hebben een crisis in huis. De PV/EG zegt dat alleen een pijlerstructuur haalbaar is in Europa. Als dat zo is zijn we een slechte voorzitter geweest. Als de meeste landen een pijlerstructuur willen, dan moet het roer maar om. Als dit waar is dan kunnen we de winkel wel sluiten". Dan zegt de PV/EG: "Ja, dat is zo. Ze willen inderdaad een pijlerstructuur met een duidelijke evolutie-clausule."[95]
Toch was het betoog van de PV/EG voor Lubbers geen reden om Van den Broek ervan te weerhouden het Nederlandse document de volgende dag in de

Raad te verdedigen. Volgens de minister-president betekende het afschieten op ambtelijk niveau nog niet dat het op politiek niveau (waarop hij het zelf had gepresenteerd) zou moeten worden teruggetrokken. Wel pleitte hij, volgens de ambtelijke aantekeningen, voor de nodige flexibiliteit van Nederlandse kant: "Het gaat hier niet om 'zwarte pieten', maar er moet wel een sfeerverbetering komen. Als ik de persoonlijke opmerking van de Belgische ambassadeur lees (dan refereert hij aan het verslag van de PV), dan vind ik het volgende wel heel interessant: de politieke invloed is veel te gering, er is een wil bij de ambtenaren om te antagoniseren. We moeten tot een politieke cohesie komen en zoeken naar de bereidheid om de teksten bij te stellen. ... We moeten (ook zelf) de politieke bereidheid tonen dat we soepel zijn en kunnen luisteren. In Europa is er over een zuivere pijlerstructuur geen unanimiteit te verkrijgen, maar ons ambitieniveau trekt niemand over de streep."

Dit betoog van Lubbers werd beschouwd als richtinggevend.

Volgens deelnemer aan het beraad Van Beuge verwoordde Lubbers "eerlijk wat hij op dat moment dacht, namelijk dat hij niet van plan was om een stelletje ambtenaren te laten bepalen wat er gebeurde met een tekst die onder zijn handtekening was uitgegaan".[96] Ook de ambtelijke participanten De Visser en Schaper stellen dat noch Lubbers noch van den Broek blijk heeft gegeven van twijfels.[97] Van Beuge voegde er aan toe: "Het voordeel voor Lubbers was bovendien dat niet hijzelf in de vuurlinie zou liggen, maar Van den Broek". Overigens had Lubbers al half september gesteld dat het proces van het ambtelijke naar het politieke niveau moest worden getild. Hij liet zich herhaaldelijk laatdunkend uit over de ambtenarij in de hoofdsteden.[98]

Achteraf heeft Lubbers verklaard dat hij de kans op succes toen op vijftig-vijftig schatte. Niettemin heeft hij geen moment echt serieus overwogen om het Nederlandse concept van tafel te halen. Op vrijdag gaf hij een interview aan de BBC dat op de zondag van de bijeenkomst zou worden uitgezonden. Op de vraag van de journalist "Do I take it that you are going to persist with your plan despite its initial reception?" antwoordde Lubbers: "Yes, of course. Because it is very well prepared. We have taken into consideration the opinion of many nations, but also of course that of the European Commission... I do not see it as a final proposal. But what the Dutch are not prepared... and what would be really silly, is to go back and try to make a whole new treaty... What we have put on the table is a good compromise."[99]

Tijdens de vergadering op de 'Apenrots' is het intrekken van het voorstel nooit aan de orde geweest, in Lubbers woorden: "het stond niet op de agenda". De enige die dit in "zijn massiviteit" had bepleit was Nieman. De kritiek was zeer uiteenlopend en derhalve kon de eigen tekst het beste als gulden middenweg worden gehandhaafd. Tegen de BBC-interviewer formuleerde Lubbers het zo: "What is our alternative? To sit down and please everybody and formulate a fake text? No, it is the work we have to do." Ook Van den Broek zag in het betoog van de PV geen reden om "ineens heel andere dingen te gaan doen. Het was immers kort dag".[100]

De minister van BZ sprak, volgens het verslag van Nieman, op denigrerende toon over het gezag waarmee de PV's in Brussel onderhandelden. De bewindsman bleek optimistisch: het Nederlands document met de unitaire structuur maakte de beste kans en hij dacht de volgende dag wel een meerderheid over de streep te kunnen trekken.[101] Dankert hield een krachtig betoog en wees op de hoopvolle informatie die hij van zijn *counterparts* had verkregen (hoofdstuk I).

Niettemin zegt (2007) de minister-president dat "er tot het laatste moment de afweging is geweest of ik Kohl zou bellen".[102] Hij zou dit echter hebben nagelaten vanwege Van den Broek. Het beleid wijzigen op aanraden van Kohl zou volgens Lubbers (1993) "ernstige consequenties hebben gehad" voor zijn moeizame relatie met zijn collega van BZ. Deze waardeerde zijn rechtstreekse contacten met regeringsleiders niet en had dan ook niet gevraagd om dit te doen.[103] Lubbers (2007): "Ik heb Kohl niet gebeld, omdat er een sfeer was van er moet één kapitein (Van den Broek) op de bok zijn."

Deze argumentatie overtuigt niet echt. De "ernstige consequenties" waren blijkbaar geen beletsel om tot het laatste moment af te wegen of hij (Lubbers) Kohl zou bellen. De minister-president had zich bovendien ook niet door Van den Broek laten afhouden van het presenteren van het conceptverdrag aan de andere regeringsleiders. Eén zo'n – achter de schermen – telefoontje zou de minister van BZ voor een afgang hebben kunnen behoeden. Dat is ook de opvatting van Van der Tas, onze ambassadeur in Bonn. De diplomaat had na het lezen van het PV-verslag dringend geadviseerd om de minister-president rechtstreeks contact te laten opnemen met Kohl. Hij was van oordeel dat met het gezag van het voorzitterschap een beroep op zijn Duitse collega gedaan had kunnen worden om Nederland op 30 september (nog) niet te laten vallen. De ambassadeur is heel stellig: "Door het uitblijven van enig contact op het hoogste niveau had Nederland de kans laten lopen om de negatieve opstelling van Genscher te voorkomen."[104] Veel aannemelijker is dat Lubbers de bondskanselier niet benaderde vanwege hun eigen slechte persoonlijke relatie. Hij had niet voor niets al sinds Straatsburg geen telefonisch contact meer met hem opgenomen. Desgevraagd geeft Lubbers ook toe dat zijn "aarzelingen om de bondskanselier te bellen" ook kunnen zijn ingegeven door zijn gespannen verhouding met deze laatste.[105] Het had echter nooit zover mogen komen dat de besluitvorming 'hing' op dat ene telefoontje.

Rationele besluitvorming of Groepsdenken?

Vanuit het perspectief van hoofdstuk III leek de conclusie gerechtvaardigd dat het 'zondag-besluit' om door te zetten op rationele gronden was genomen. In de ogen van de minister-president waren er drie redenen voor deze beslissing. Eén daarvan was zijn moeizame relatie met Van den Broek. Een negatieve opstelling van zijn kant zou zijn uitgelegd als een poging om de minister en zijn staatssecretaris te passeren. Het andere (eerst genoemde) motief, 'het was in

het belang van Europa', zal ongetwijfeld impliciet een rol hebben gespeeld, maar is niet expliciet aan de orde geweest. Het derde door Lubbers aangehaalde rationele argument, "doorzetten was de enige mogelijkheid, omdat het Nederlandse parlement een afzwakking van de tekst niet zou hebben geaccepteerd", is door niemand tijdens de bespreking uitdrukkelijk naar voren gebracht. Deelnemer aan het beraad Van Beuge verbaast zich over de argumentatie: "De drie redenen van Lubbers zijn totaal niet besproken. De opstelling van de Tweede Kamer was op 29 september absoluut geen argument."[106]

Niemand ondersteunde op de bewuste zondag het betoog van Nieman. De aanwezige adviseurs gingen niet in tegen hun politieke bazen. Hun inbreng in de gedachtenwisseling was gering. Zij waren zich er zeer goed van bewust dat het hier om een bij uitstek politieke beslissing ging. De topambtenaren die wellicht wél hadden geprotesteerd, waren niet uitgenodigd. Opvallendste afwezigen waren directeur-generaal politieke zaken Van Walsum en secretaris-generaal Bot. Beiden stonden bekend om hun kritische houding tegenover de lijn Dankert, alsmede hun goede relaties met Nieman. Beiden waren verbaasd en verontwaardigd dat ze buiten het overleg waren gehouden.[107]

De indruk van rationele besluitvorming was vooral gebaseerd op de rationalisaties achteraf door de hoofdrolspelers: een welbewuste keuze voor de optie 'doorgaan' op grond van adequate informatieverwerving en ingecalculeerde risico's. Nadere beschouwing leert echter dat op de rationaliteit van de besluitvorming nogal wat af te dingen valt. De beslissing is hoe dan ook totaal verkeerd uitgepakt en 'Zwarte Maandag valt ontegenzeggelijk in de categorie 'fiasco's in de buitenlandse politiek'. Zoals we hebben vastgesteld in hoofdstuk I worden dit soort echecs niet zelden veroorzaakt door 'Groepsdenken'. Gezien de samenstelling van het gezelschap ligt dit fenomeen misschien niet direct voor de hand. De gebrouilleerde Lubbers en Van den Broek kwamen bijeen, elk met hun loyale medewerker(s), aangevuld met Dankert, die op voet van oorlog stond met de eveneens aanwezige Nieman. Op het eerste gezicht niet bepaald een coherente club! De vraag is niettemin gerechtvaardigd in hoeverre het fiasco toch (mede) is veroorzaakt doordat er op de beslissende zondagavond sprake was van (aspecten van) 'Groepsdenken' (zie hoofdstuk I).

Om hierop te kunnen antwoorden is het nodig de door Irving Janis onderscheiden symptomen van Groepsdenken langs te lopen met betrekking tot het Apenrotsberaad.

Eén. *Er bestaat een illusie van onkwetsbaarheid. De groep wordt overoptimistisch en is daardoor geneigd onverantwoorde risico's te nemen*. Onmiskenbaar heeft een ongerechtvaardigd optimisme geleid tot onderschatting van de risico's. Gezien de overweldigende nederlaag (alleen steun van België) kan achteraf worden vastgesteld dat de beslissing onverantwoord was. Dit wordt nog eens bevestigd door de motivatie die Dankert gaf voor de beslissing: "We wisten dat we risico's liepen, maar we gokten op Duitsland, België en de Commissie."[108] 'Gokken' op twee van de elf landen is natuurlijk geen voorbeeld

van solide besluitvorming. Helemaal onkwetsbaar voelde het gezelschap zich overigens niet. Met name Lubbers pleitte als reactie op de kritiek voor de politieke bereidheid van Van den Broek om zich maandag zeer flexibel op te stellen.

Twee. *De groepsleden geloven in hun eigen superioriteit ten opzichte van hun opponenten. Zij strijden voor de goede zaak en derhalve worden drastische maatregelen niet geschuwd.* De aanwezigen hadden getekend voor de beleidsnota's (of hadden deze zelf opgesteld), waaruit een duidelijk superioriteitsgevoel sprak.[109] Zo had de regering zich sterk afgezet tegen de partners die nog niet het belang van verdere communautarisering hadden ingezien en evenmin de 'logische' conclusies hadden getrokken uit de 'onvermijdelijke soevereiniteitsoverdracht'.

Het concipiëren en indienen van een geheel eigen conceptverdrag, met gelijktijdig opzij schuiven van de integrale Luxemburgse tekst, kwam duidelijk voort uit een 'wij weten het beter mentaliteit'. Lubbers' eerst genoemde motief luidde: "het was goed voor Europa."

Drie. *Besluitvormers nemen hun toevlucht tot collectieve rationalisaties (drogredenen) om onwelgevallige informatie te kunnen negeren of bagatelliseren*. De informatie van Nieman dat de meeste partners Nederland niet zouden steunen was bijzonder onwelkom. Lubbers haalde daarom met instemming de Belgische PV aan, die had gezegd dat de ambtenaren te veel antagoniseerden en dat de politieke invloed te gering was. De minister-president wenste een op politiek niveau gepresenteerde tekst niet op ambtelijk niveau te laten afschieten. Het waren echter niet zomaar overheidsdienaren, maar *PV's*, die namens hun regering spraken. De veronderstelling van het tegendeel was meer gebaseerd op 'wishful thinking' dan op betrouwbare indicaties, zoals ook zou blijken. Ook het argument dat de Tweede Kamer intrekking niet geaccepteerd zou hebben was een rationalisatie achteraf. Het ging bovendien om een *voorzitters*voorstel: de de vraag of de elf andere nationale parlementen het zouden aanvaarden kwam merkwaardigerwijs in de overwegingen niet voor.

Vier. *Opponenten worden in stereotype bewoordingen aangeduid en gezien als kwaadaardig, zwak of dom. Het negatieve beeld dient ook om het overoptimisme te rechtvaardigen.* In deze kwetsende termen werd niet gesproken, al was het maar omdat Nieman er zelf bijzat. Wel bestond, zoals bekend, bij een aantal aanwezigen een grote aversie tegen zijn persoon. De PV werd niet vertrouwd omdat hij het oneens was met het regeringsbeleid en tegen de instructies handelde. Van den Broek sprak in denigrerende termen over de hele groep PV's. Dankert had zelfs eerder geprobeerd om Nieman uit zijn functie te zetten, wegens voortdurende tegenwerking. Hij vond hem conservatief, anticommunautair en pro-Engels. Lubbers had echter van dit ontslag niets willen weten.[110]

Vijf. *Groepsleden schromen hun twijfels te uiten over de juistheid van de collectieve inzichten en meningen.* Dit was beslist het geval. Geen van de ambtenaren heeft Nieman gesteund of is ingegaan tegen de lijn van de bewindslieden. Niemand voelde zich bovendien geroepen om de rol van advocaat van de

duivel op zich te nemen. Zelfcensuur of niet, de aanwezige adviseurs deden er grotendeels het zwijgen toe.

Zes. *Een gedeelde illusie van unanimiteit voortkomend uit zelfcensuur en de veronderstelling dat zwijgen instemming betekent*. Dit symptoon hangt direct samen met het vorige. Omdat Nieman geen enkele bijval kreeg en er geen enkele andere optie op tafel lag dan doorgaan, bestond er een impliciete consensus. Het voorstel van Nieman om de Nederlandse tekst in te trekken is zelfs door niemand serieus overwogen: het was volgens Lubbers buiten de orde ("stond niet op de agenda").

Zeven. *Voor zover groepsleden toch dissidente geluiden laten horen wordt er direct druk op hen uitgeoefend om tot inkeer te komen*. Afgezien van Nieman waren er geen dissidente geluiden. Niemand heeft geprobeerd om Nieman op andere gedachten te brengen. Dat werd, om evidente redenen, een 'mission impossible' geacht.

Acht. *Sommige groepsleden ontpoppen zich als beschermers van de groepsmening tegen onwelgevallige informatie en bedreigende opinies*. Tijdens het beraad deed dit verschijnsel zich niet voor. Wel had Lubbers zich eerder als hoeder van de 'groepsmening' opgesteld. In de zomer had hij de dissidente SG Bot stevig terechtgewezen: "Nou moeten jij en Peter Nieman eens ophouden met stoken."[111]

Ook de *omstandigheden* voldoen opvallend aan de maatstaven van Janis. De twee ministers, de staatssecretaris en enkele van hun ambtenaren vormden inderdaad een kleine groep, die *adhoc,* los van de rest van de organisatie was belast met de besluitvorming. Een beslissing was acuut, in verband met de Raadszitting op maandag. De samenstelling van het gezelschap was veel betekenend: er was niemand uitgenodigd die Nieman zou ondersteunen in zijn verzet tegen handhaving van het voorstel of een kritische rol (duivels advocaat) op zich zou nemen. Notoire dwarsliggers als Van Walsum en Bot waren niet welkom. Ook was er van *onpartijdig leiderschap* geen sprake. Lubbers en Van den Broek waren van begin af aan vast van plan om door te zetten en Nieman niet te volgen. Beiden waren zelf politiek verantwoordelijk voor de beslissing en hadden bovendien een hoge status bij hun eigen ambtenaren. Zij konden het proces gemakkelijk sturen, vooral ook omdat zij krachtig aangespoord werden door Dankert, die geacht werd het best op de hoogte te zijn van alle *ins en outs*. De *definitie van de situatie* luidde 'er is een probleem, er zijn risico's, maar intrekken is niet aan de orde'. Dit kon alleen maar leiden tot de conclusie 'doorgaan', zij het met een soepele houding van Van den Broek. In deze zin werd de discussie derhalve verregaand gestuurd.

Verder kan moeilijk volgehouden worden dat de besluitvorming verantwoord verliep volgens *vaste normen van zorgvuldigheid*: niet alle denkbare opties zijn op tafel gekomen en onderzocht op hun voor- en nadelen. In Dankerts ogen was de PV hier debet aan: "Nieman heeft toen het intrekken van het voorstel nadrukkelijk aan de orde gesteld. Hij hamerde daar zo op dat over alternatieve scenario's niet meer is gepraat."[112] Deze beschuldiging lijkt

niet fair. Niets belette de overigen, inclusief Dankert, om zelf andere opties op tafel te leggen.

Het ging dus alleen over 'handhaven of intrekken', maar de *mogelijke consequenties van beide opties* zijn niet of nauwelijks besproken: 'contingency planning', stond blijkbaar ook niet op de agenda. De variant om het eigen concept eerst op ambtelijk niveau te presenteren was toen al achterhaald. Wel was het nog mogelijk geweest om het Luxemburgse én Nederlandse voorstel als gelijkwaardige alternatieven te presenteren. Ook was het denkbaar om per onderdeel het ene concept als uitgangspunt te nemen en het andere als vervangend amendement. Daarmee was in elk geval de indruk vermeden dat Nederland het voorstel van zijn voorganger zo slecht vond dat een nieuw concept noodzakelijk geacht werd. Het verwerken van ("90% van") Luxemburgse teksten in het eigen concept had de verontwaardiging over de aanmatigende Nederlandse houding immers niet weggenomen.

Aan het criterium van *adequate informatieverwerving* (hoofdstuk IV) was evenmin voldaan. De via het staatsecretarissen-niveau ontvangen berichten werden als leidraad gehanteerd, zonder na te gaan of de ministers van BZ of de regeringsleiders er hetzelfde over dachten. Dankert weet deze tekortkoming aan zijn politiek superieuren: "Ik was er altijd vanuit gegaan dat Van den Broek op ministerieel niveau zijn eigen contacten had in Duitsland en alles goed had gecheckt. Ik ben nog steeds verbaasd dat hij niets in New York had vernomen, waar hij de hele week met al zijn collega's had gezeten." Ook had hij altijd aangenomen dat Lubbers voldoende zekerheid in eigen christendemocratische (EVP) kring had geschapen: "Achteraf bleek dat Lubbers voorafgaande aan 30 september niet eenmaal met Kohl had getelefoneerd. Dat is toch zeer opvallend!"[113] Blijkbaar heeft de afweging of de bondskanselier gebeld moest worden alleen in het hoofd van de minister-president gespeeld. Het opnemen van contact met Kohl of Genscher is op de bewuste zondagavond niet aan de orde geweest. De redenen hiervoor lagen, zoals we zagen, vooral in de slechte persoonlijke verhoudingen, de Duitse eenwording en de ruzie over Kroatië. Deze non-communicatie stond optimale, rationele besluitvorming in de weg. Niettemin ging Dankert zelf natuurlijk ook niet vrijuit: hij had tijdig bij de ministers kunnen en moeten informeren naar de uitkomst van hun (Duitse) contacten.

De bestuurskundige 't Hart onderscheidt twee varianten: 'Groepsdenken' als collectieve probleemvermijding door besluitvormers onder stress, en als collectief overoptimisme bij onderwerpen die als 'grote kans' worden gedefinieerd. De besluitvorming op 29 september lijkt duidelijk in de tweede categorie te vallen.

Het Nederlands Voorzitterschap werd als een unieke kans beschouwd om de grote ambities voor een federaal Europa dichterbij te brengen. De 'nu of nooit'-mentaliteit van de EVP heerstte duidelijk ook op BZ, althans bij de bij de 'Dankert-club'. Zoals DGPZ van Walsum het uitdrukt: "Op DGES heerstte een stemming van *nu of nooit*: men was niet bereid deze historische kans op

een reuzensprong op integratiegebied te laten passeren."[114] De regering zag in de Duitse eenwording en de verdieping via EMU en EPU "ontegenzeggelijk een duidelijk vergrote trekkracht die in de richting van de door velen zo lang gekoesterde federale idealen kon worden benut" (zie de tweede nota 'Verder bouwen'). Uitgerekend in de beslissende fase van de onderhandelingen over EMU en EPU mocht Nederland de '*présidence*' voeren. Ook vanuit het parlement werd er op aangedrongen het Voorzitterschap aan te grijpen om Europa een grote stap voorwaarts in communautaire richting te laten zetten (hoofdstuk V). Er werd geen onderscheid gemaakt tussen Nederland als voorzitter en als lidstaat. De grote kans voor ons land dreigde door het Luxemburgse voorstel verloren te gaan. Daarom werd er een *eigen* ontwerp vervaardigd, waarin vooral de *eigen* wensen waren verwerkt.Volgens SG Ben Bot vloeide de politieke behoefte om de unieke kans met beide handen aan te grijpen ook voort uit de 'maakbaarheidssfeer' die toen in Nederland heerste: "Het enthousiasme was groot om nu te scoren. Men wilde iets groots presteren en refereerde aan de tijd van Schuman en Monnet."[115]

Conclusie Groepsdenken

Op grond van de beschikbare informatie lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de besluitvorming in hoge mate voldoet aan de criteria voor 'Groepsdenken'. De wijze van beslissen blijkt in menig opzicht minder rationeel dan betrokkenen hadden gesuggereerd. 'Groepsdenken' moet als een belangrijke oorzaak worden beschouwd van het fiasco op 'Zwarte Maandag. Met één restrictie: de kenmerken zijn duidelijk niet van toepassing op Nieman. Deze vormde in veel opzichten geen deel van de groep: de overigen zetten zich juist collectief tegen hem af, ook al was hij deelnemer aan het overleg. In die zin bevorderde de PV onbewust en onbedoeld het 'wij tegen hem'-Groepsdenken bij de overigen. Er werd beleefd naar hem geluisterd, maar zijn betoog had geen effect, behalve dat Van den Broek maandag eventuele suggesties voor amenderingen flexibel tegemoet zou treden.

Paradoxaal genoeg heeft ook de controverse tussen Lubbers en Van den Broek het 'Groepsdenken' bevorderd. Althans, als we afgaan op de minister-president. Voor hem was de gespannen relatie met zijn collega immers een reden om "niet negatief te adviseren". Hij wilde hoe dan ook een nieuwe botsing vermijden. Een rationele overweging die bijdroeg aan de niet-rationele besluitvorming.

Zwarte Pieten over de schuldvraag

De commentaren in de media na 30 september waren niet mals (zie Inleiding en hoofdstuk III). Uiteraard werd Lubbers van veel kanten om een reactie gevraagd. Als reden noemde hij bij herhaling dat veel landen het te kort dag vonden om over een geheel nieuw voorstel te onderhandelen. Sommige partners hadden daarnaast ook inhoudelijke bezwaren. Ook wees hij erop dat de

ministers van buitenlandse zaken zoveel andere zaken aan hun hoofd hadden, zoals Joegoslavië. Dezen dachten volgens de minister-president: "Ach, doe niet zo ingewikkeld, laat het maar bij het oude, we hebben het toch al zo druk." De ministers keken blijkbaar anders tegen Europa aan dan "enthousiaste parlementariërs hier, die Van den Broek en Dankert bij herhaling opgejut hebben om een ambitieus voorstel te doen".[116] Gevraagd door Kees Boonman (VARA radio) of hij zich zelf voldoende met de zaak had beziggehouden antwoordde Lubbers dat hij met Van den Broek bij de G-7 in Londen was geweest en vervolgens had meegewerkt aan een overeenkomst met Japan: "Daarna zijn we op vakantie gegaan. Toen we terugkwamen is het waar dat we een paar weken lang natuurlijk bezig waren – althans ik – met zeer zware politieke problemen." Ook was afgesproken dat hij later met Van den Broek zou rondreizen om de restantproblemen op te lossen.[117]

Als reactie op dezelfde vraag van een andere journalist, Hans Prakke (NOS radio), zei Lubbers iets later dat hij betrokken was geweest bij de afweging op zondagavond: "Dus ik wil me daar niet achter verschuilen. Ik heb die taxaties meegemaakt. Als u dan zegt: had u dan niet beter zelf kunnen rondreizen, dan is dat natuurlijk wel een punt." Lubbers geloofde echter niet dat zo'n rondgang veel had uitgemaakt. Vervolgens informeert Prakke of hij zich misschien belemmerd had gevoeld door het competentie-conflict met Van den Broek. Als hij er zich te veel mee zou bemoeien zou hem dat immers weer verweten kunnen worden. Lubbers reageert ontkennend (!) en betoont zich, "solidair met zijn collega", ondanks hun rivaliteit: "Of je je daar nou gehandicapt door moet voelen. We hebben allemaal ons werk te doen. Je moet als ploeg elkaar dekken en het is dus samen uit samen thuis... Ik wil liever ook als het even tegenvalt, er met elkaar voor staan."[118]

Toen kwamen de schriftelijke vragen van Frans Weisglas.

Deze was als lid van de oppositionele Tweede Kamerfractie van de VVD uiteraard bijzonder nieuwsgierig waarom het zo fout gelopen was in Brussel. Ook vroeg hij om duidelijkheid over de betrokkenheid van de minister-president. Twee van de dertien vragen betroffen de premier, de andere de minister van BZ. Niettemin schreef Lubbers op 6 oktober "voor het gemak" alvast de concept-antwoorden op alle vragen. Deze 'voorzet' van de premier werd op 7 oktober rechtstreeks naar het kantoor van Van den Broek gefaxed. Opmerkelijk is wat Lubbers schrijft over zijn eigen rol: "Voor wat betreft het MP-deel in dit antwoord zij herinnerd aan de betrokkenheid vanaf het zesde concept (te beginnen op 29-8)."[119]

Dit antwoord verbaasde Van den Broek in hoge mate. Hoezo pas betrokkenheid vanaf eind augustus? Een geheel andere versie belandde nog dezelfde dag op het bureau van Lubbers: "Ten aanzien van de conceptuele benadering – zijnde het belangrijkste aspect waarin het Nederlands ontwerp zich van het Luxemburgse onderscheidt – zijn de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president van meet af aan bij de gedachtenvorming betrokken geweest."[120] DG van Beuge herinnert zich dat hij een concept van AZ ontving

waarin gesteld werd dat de minister-president pas in een zeer laat stadium en slechts zeer algemeen bij het Nederlands voorstel betrokken was geweest. Hoogst verontwaardigd belde hij met topambtenaar Merckelbach van AZ: "Wil jij dat ik even een lijstje maak van de informele besprekingen in het Torentje, waarin hij leiding heeft gegeven aan het proces, of zal ik zelf een antwoord formuleren?" Merckelbach belde terug en zei: "de minister-president gaat akkoord dat jij het doet".[121] De door De Visser en Van Beuge opgestelde tekst is ook het antwoord aan Weisglas geworden.

Jaren later (2007) kan de doorgaans rustige Van Beuge zich er nog over opwinden: "Wat ik onder ogen kreeg vond ik absurd. Om te schaterlachen. Lubbers probeerde de hele zaak van zich af te schuiven!" Volgens de topambtenaar had Lubbers zich gedurende de hele zomer sterk met EPU zaken bemoeid, als premier en als minister van BZ a.i. Afgezien van de bijeenkomsten in het Torentje belde Lubbers hem "minstens een paar keer per week". Van Beuge: "Ik was altijd vroeg en zat om acht uur op kantoor. Als dan de telefoon ging kon ik bijna zeggen, 'Yes, Prime Minister'... Zo waren we een keer in het Torentje bijeen, met Van den Broek die net terug was uit Italië. Lubbers stelde zeer gedetailleerde vragen over justitiële samenwerking. Hoe hebben jullie dat opgelost? Dat hebben we geparkeerd in artikel 2-12. O, dat is slim, dat lijkt communautair, maar is intergouvernementeel. Van den Broek vroeg mij na afloop om het hem uit te leggen."[122]

De boosheid op BZ bleef niet beperkt tot DGES. Ook de critici van de 'Dankert-lijn' geven jaren later nog blijk van hun verontwaardiging. DGPZ Van Walsum: "Het draaien van de minister-president kon extreem zijn."[123]

Ook de SG Bot velt een opvallend hard oordeel over de wijze van opereren van zijn CDA-partijgenoot: "Het treurige was dat Van den Broek na 30 september alles over zich heen kreeg, terwijl Lubbers zich op de achtergrond hield. De premier heeft zelfs een aantal journalisten bij zich in het Torentje geroepen, om zijn versie te geven: BZ heeft slecht voorgelicht, diplomatiek hadden ze het kunnen voorspellen enzovoort. Gegeven de rol die Lubbers had – het doorduwen van het eenheidsconcept – was dat alles behalve eerlijk. Van den Broek was daar ook laaiend over, want waar echt schuld is zal hij deze ook op zich nemen."[124]

De minister van BZ was zelf in deze periode, zoals bekend, in beslag genomen door andere zaken. Dat Lubbers pas eind augustus met het voorstel geconfronteerd zou zijn wilde er ook bij hem niet in. De minister-president bemoeide zich volgens hem "met alles wat los en vast zat" en belde in het kader van het Voorzitterschap regelmatig met zijn departement of liet dat doen door "de Merckelbachs en dergelijken".[125]

De betrokkenheid van Lubbers ging echter niet zo ver dat hij door de Dankert-club geïnformeerd werd over de intensieve samenwerking met de staf van Delors. Niet alleen Van den Broek, maar ook Lubbers werd buiten het samenwerkingsproject gehouden (hoofdstuk IV). De premier schrijft hier zelf over aan de auteur: "Voor wat betreft je vraag over Delors luidt het antwoord: nee, ik wist hier niet van. Voor zover het waar is moet het dus een

solo-initiatief van Piet Dankert geweest zijn. Dat hij daarbij impliciet op instemming van ondergetekende mocht rekenen zou ik gezien de verhoudingen [met Delors; auteur] van toentertijd niet vreemd vinden. ... Misschien had Van den Broek er wel van moeten weten, maar zelfs in relatie met zijn minister mocht Piet Dankert veronderstellen dat nauw overleg met Delors en zijn mensen alleen maar gewaardeerd werd."[126]

Gevraagd naar zijn rol in de periode voorafgaand aan 30 september antwoordde Lubbers (2007): "Ik heb in de weken voor Zwarte Maandag gewikt en gewogen of ik wel invloed moest uitoefenen. Maar dat zou verkeerd begrepen worden, naar mijn vaste overtuiging, door Hans. Hij zou dat zien als o, dat is weer typisch Ruud, die zit te zagen aan de poten van Buza. Dat moest natuurlijk niet gebeuren, dus ik zweeg. Toen kwam Zwarte Maandag."[127]

De minister-president zegt niet totaal verrast te zijn geweest dat het mis ging. Hij had de kansen op half-half geschat: misschien zou het lukken met wat water in de wijn. Tegelijkertijd was hij er niet gerust op: "Je kunt nu wel zeggen ik heb niet zo'n boodschap aan de MP, maar ik dacht dit gaat vastlopen."[128]

Er was nog een, zeer opmerkelijke, reden waarom de schok bij Lubbers niet zo hard aankwam: hij had zich niet met het Nederlandse voorstel vereenzelvigd. De premier had zijn belangrijkste punt niet in de tekst weten te krijgen en dat zat hem nog steeds dwars: "Ik weet niet of dat voldoende was geweest, maar ik had de voorstellen liever geamendeerd richting Frankrijk: een grotere rol voor de Europese Raad. En dat blokkeerde Hans. Dus ik had ook zoiets van, Hans, ik geloof het wel. Ik had niet het gevoel dat mijn eigen voorstel was ingediend, helemaal niet! Als ik er opmerkingen over maakte, dan zeiden ze, het is helemaal doorgesproken met de Tweede Kamer en die steunt het volledig, wat waar was." De minister-president beschouwde het Nederlandse tekstvoorstel over de ER zelfs als één van de oorzaken van 'Zwarte Maandag!'[129] Van Beuge toont zich hogelijk verbaasd over deze ontboezeming van de minister-president: "Ik geloof er geen mallemoer van. Lubbers wilde eerst per se het concept zelf presenteren, omdat hij dat zo geweldig vond. Als hij absoluut een sterkere Europese Raad in de tekst had gewild, was dat zeker gebeurd. Ik heb hem er in de besprekingen nooit over gehoord, of hij moet het in de oren van zijn adviseur Merckelbach hebben gefluisterd. Nee, het was een redenering 'pour besoin de la cause': Lubbers distantieerde zich van de mislukking."[130]

Toch kan het ook Van Beuge niet ontgaan zijn dat Lubbers met Van den Broek een dispuut had over de bevoegdheden van de Europese Raad. Een verklaring voor de strijdige herinneringen kan zijn dat Lubbers het conflict tijdens het Voorzitterschap inderdaad heeft laten rusten, of in elk geval het niet meer in het bijzijn van ambtenaren heeft willen opspelen.

De vraag is overigens hoe waarheidsgetrouw de antwoorden van Lubbers, Van den Broek en Dankert aan Weisglas waren. Er bestonden niet alleen maar procedurele bezwaren (te laat) tegen het Nederlands voorstel, maar er was ook zwaarwegende inhoudelijke kritiek: te communautair, te Atlantisch en te veel Nederlandse 'hobby's'. Ook waren de sondages onmiskenbaar te kort geschoten (hoofstukken III en IV). Niettemin schreven de bewindslieden: "*Inderdaad bleken tien lidstaten niet bereid de EPU-onderhandelingen te voeren op basis van het Nederlandse voorstel. De overgrote meerderheid van deze tien voerde ter argumentatie aan dat het risico aldus te groot zou worden dat op de Europese Raad geen definitieve besluiten over de IGC's kunnen worden genomen. In de discussie bleek in mindere mate van inhoudelijke bezwaren tegen het Nederlandse voorstel. Dit beeld is in overeenstemming met het resultaat van de sondages, waaruit bleek dat slechts drie lidstaten principiële bezwaren aantekenden tegen de structuur van het ontwerp.*" Van Beuge stelde vast dat in het Nederlands ontwerp "op ondergeschikte wijze de signalen van de partners waren verwerkt en op overweldigende wijze de reacties van de departementen" (hoofdstuk V). Ook in Brussel kwam van veel kanten protest dat Nederland vooral ook de voorkeuren van de eigen ministeries had opgenomen en daardoor zelfs 'Luxemburgse' teksten had gewijzigd waar al overeenstemming over bestond (hoofdstuk III). Volgens Dankert, Van Beuge, De Visser en Van Bonzel was dat zelfs één van de belangrijkste oorzaken van Zwarte Maandag. De relevante feiten worden echter verdoezeld in de volgende, incorrecte, formulering: "*Voor zover het ging om inhoudelijke bezwaren bij diverse delegaties betrof het onderdelen van het verdrag die ook in het Luxemburgse ontwerp omstreden zijn.*" Ook de volgende passage staat haaks op wat tijdens de vergadering op Zwarte Maandag van verschillende zijden in stevige bewoordingen was geconstateerd, wat zelfs een hoofdpunt van kritiek vormde: "*De periode van het zomerreces is benut om het voorstel te ontwerpen dat – in een ander structuurkader – inhoudelijk voortborduurde op de stand der onderhandelingen tot dat moment.*" Het volgende antwoord doet eveneens de wenkbrauwen fronsen: "*Het bleek mogelijk om in de tijd die fysiek noodzakelijk was om de inzichten van de Commissie en van de andere lidstaten te verwerven en tevens het interdepartementaal overleg af te ronden. Het geheel overziende kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van drie verloren maanden.*" Waarom moesten de inzichten van de Commissie worden verworven, als daar van het begin af aan in een coproductie mee was samengewerkt? Ook meldden de bewindslieden dat op 29 augustus tot een consultatieronde was besloten "met enkele partners en de Commissie". Kende men na twee maanden van intensief samenwerken nog de mening van de Commissie niet? Staatssecrtaris Dankert heeft verklaard (hoofdstuk V): "Toen het ontwerp half augustus in grote lijnen klaar was begon het duwen en trekken in het kabinet. Eigenlijk hadden we het stuk begin september bij de lidstaten willen hebben, zodat er nog een consultatieronde overheen kon. Dat lukte niet. We kwamen door de interne meningsverschillen in tijdnood. [...] Het probleem met Hirsch Ballin heeft voor drie, vier weken vertraging gezorgd." Lubbers, Van den Broek en Dankert antwoordden Weisglas evenwel

dat de meningsverschillen "*niet tot aanzienlijke vertraging*" hadden geleid. De conclusie kan niet anders zijn dan dat het parlement niet waarheidsgetrouw is geïnformeerd.[131]

Van de hoofdrolspelers ging Piet Dankert het meest onder de afgang gebukt. Alle inspanningen waren tevergeefs geweest. Zijn Europese ideaal was in één klap vervlogen. Minister en partijgenote Hedy D'Ancona staat nog steeds (2007) bij hoe terneergeslagen de staatssecretaris was. Zij kende hem goed, ze hadden samen in het EP gezeten. Dankert ervoer de mislukking anders dan Lubbers, Van den Broek of Kok. Dat was ook goed te verklaren: "De Europese eenwording en de communautaire ideologie zaten bij Piet in zijn haarvaten. Hij kwam uit de sociaaldemocratische cultuur die een federatief Europa voor ogen had. Het Maastricht-proces was zijn levenswerk, hij was ervan overtuigd dat het die kant op moest. Dankert was steeds leidend in de discussie in de ministerraad, de hele inzet werd door Piet gedragen. Lubbers bemoeide er zich wel mee, maar eerder volgzaam dan vooroplopend. In mijn waarneming was het toch vooral het kunstwerk van Piet." Na 'Zwarte Maandag was voor Dankert de aardigheid er af. Zijn missie was afgebroken.

Volgens D'Ancona was Dankert ook erg teleurgesteld in de houding van de minister-president: "Lubbers ging mee en ondersteunde hem, totdat het voorstel niet haalbaar bleek, ... toen liet hij hem vallen, net als later staatssecretaris Hans Simons die het gezondheidszorgstelsel wilde herzien. Toen Lubbers zag dat het fout ging heeft hij Dankert geofferd. Ik had mededogen met Piet, het was echt erg voor hem."[132] In een opzienbarend artikel in *NRC-Handelsblad* (2-10-1991) werd Dankert samen met Just de Visser als de grote schuldige van het drama aangewezen. Volgens de bekritiseerde politicus was het stuk van Rob Meines "een operatie Van den Broek-bescherming, ingezet door diens voorlichter Dig Istha, en klopte het van geen kant".[133]

Dankert werd door Lubbers begin oktober op een zijspoor gemanoeuvreerd. Dat was opmerkelijk omdat de minister-president, volgens alle getuigen, juist een goede relatie had met de even gedreven als bescheiden staatssecretaris. Lubbers zegt niet de indruk te hebben gehad dat 'Piet hem dat kwalijk nam: "Hij had de slag willen maken en verloren. De mediacampagne had nu eenmaal zijn effecten."[134]

Deze indruk was onjuist.

Volgens Dankert was zijn onder curatele-stelling nodig "omdat Lubbers de schuld aan het afschuiven was". De staatssecretaris bleef aan, maar had weinig meer in de melk te brokkelen. Wel mocht hij nog mee in de delegatie met Lubbers naar de hoofdsteden. Hij moest echter toezien hoe de onderhandelingen en de hoofdcoördinatie in handen werden gelegd van zijn eigen ambtelijk medewerker, Van Beuge. Terugkijkend zei hij er evenwel niet over gepiekerd te hebben om af te treden, omdat de verantwoordelijkheid voor de totale aanpak evenzogoed bij Lubbers en Van den Broek lag. Sterker nog, de belangrijkste oorzaak van de afwijzing van het Nederlands voorstel lag zijns

insziens in de wijze waarop het buitenlands en veiligheidsbeleid was vormgegeven: "Daarvan had ik geen letter op papier gezet. Dat was een zaak van de minister."[135]

Geconfronteerd met dit verwijt zegt Van den Broek dat hier wel een kern van waarheid in zit, zij het dat de meeste lidstaten er net zo over dachten als Nederland. Hij maakt overigens omgekeerd zijn staatssecretaris geen enkel verwijt en benadrukt dat hij hoe dan ook zelf verantwoordelijk was voor de zeperd in Brussel.[136] Niettemin heeft ook Van den Broek de informele degradatie van zijn staatssecretaris geaccepteerd. Dankert was de meest fervente verdediger van het afgewezen voorstel, de minst hoge in rang, geen partijgenoot en derhalve blijkbaar de ideale zondebok.

De beleidsreactie op niveau

Na 'Zwarte Maandag realiseerde Lubbers zich wat hem te doen stond. Vooral de zeer heftige publiciteit (hoofdstuk III) vroeg volgens hem om "een beleidsreactie op niveau" en daar "bestond een simpele truc voor, nu gaat Ruud Lubbers het doen en dat is ook gebeurd".[137]

Als voorzitter van de Europese Raad was het natuurlijk ook zijn directe verantwoordelijkheid om het EPU-proces in korte tijd toch nog tot een goed einde te brengen. Niettemin wist hij zijn manoeuvreerruimte nog steeds beperkt door Van den Broek. Het competentie probleem moest in elk geval tot en met 'Maastricht worden opgelost. Ook daar had Lubbers een simpele, maar zeer verrassende truc voor: nu gaat Helmut Kohl het doen.

En dat is ook gebeurd. Zoals aangegeven had de bondskanselier contact gezocht om 'Maastricht te redden'. Lubbers sprak af naar Bonn te komen, maar meldde dit pas een dag voor zijn vertrek aan Van den Broek. Deze kon toen redelijkerwijs niet meer mee en legde zich daar bij neer: "Ik kon mij voorstellen dat Lubbers dacht, die Hans heeft Zwarte Maandag achter de rug, die kan wel even een stapje terug doen."[138]

Dit was echter nog maar een schot voor de boeg. Daarna werd zwaarder politiek geschut in stelling gebracht. Volgens Lubbers ontving hij uit het buitenland de legitimatie om binnenlands ongestoord de leiding te nemen: "Ik werd gefaciliteerd als minister-president, niet door Nederland, maar door Kohl. Ik kon naar waarheid zeggen: de bondskanselier heeft mij gebeld en gevraagd nu persoonlijk de zaak ter hand te nemen."[139] Na Zwarte Maandag was de positie van Van den Broek ten opzichte van Lubbers blijkbaar verzwakt. Volgens Lubbers had hij eerder, namelijk zondagavond, de hulp van Kohl immers juist *niet* ingeroepen vanwege zijn gespannen relatie met Van den Broek. Een frappant staaltje van Lubbers' politieke behendigheid: zijn CDA-geestverwant laat hij 'kalt stellen' door een CDU-bondskanselier waarmee hij gebrouilleerd is!

Er restten nog slechts ruim twee maanden tot Maastricht. De sturing van de EMU-onderhandelingen was gemandateerd aan minister van Financiën

Kok, op basis van het verregaande voorbereidende werk van zijn thesaurier-generaal Maas (hoofdstuk IV).

De talrijke EPU-dossiers waren ingewikkeld en de tegenstellingen groot. Het was een immense taak om om alle twaalf lidstaten tijdig op één noemer te krijgen. Maar Lubbers schrok hier niet voor terug. Integendeel, hij was in zijn element, de uitdaging was een kolfje naar zijn hand.[140] De premier ging telefonerend, faxend, informerend en overredend aan de slag. Voortdurend op zoek naar compromissen, rechtsom of linksom. Lubbers was één van de langst zittende leden van de ER en ging opvallend gemakkelijk om met de andere regeringsleiders. Dankert bespeurde wel een omslag in de houding van de man die eerder de EVP-boodschap had uitgedragen: "Na 30 september is van die Europese instelling van de minister-president niet veel meer vernomen. Ruud Lubbers is en blijft een pragmaticus, hij wil graag resultaten zien, ook al zijn ze minder fraai dan hij aanvankelijk voor ogen had."[141] Alle hoofdsteden werden bezocht om de obstakels uit de weg te ruimen. Voor zo ver dit niet lukte waren de problemen echter zo gedetailleerd doorgenomen dat de premier duidelijk voor ogen stond wat de (on)mogelijkheden voor een uiteindelijk akkoord waren. De regeringen hielden natuurlijk nog flink wat kaarten tegen de borst en bewaarden eventuele concessies tot het laatste moment. Daarom stonden er nog zo'n 68 geschilpunten open toen de vergadering in Maastricht begon. Deze moesten alle stuk voor stuk beslecht worden. Dat dit is gelukt was een politiek huzarenstukje. Het resultaat was mede te danken aan de steun van de Nederlandse delegatie, waarin, volgens Lubbers' herinnering, zonder haat en nijd en in goede collegialiteit is gewerkt. Van den Broek had loyaal als secondant-voorzitter gefungeerd.

Het meeste krediet verdiende ongetwijfeld de minister-president zelf. Niet alleen zijn Europese collega's waren uiteindelijk vol lof over zijn voorzitterschap. Ook Van den Broek en Dankert hebben herhaaldelijk verklaard dat het succes van Maastricht voor een belangrijk deel te danken was aan het grote probleemoplossend vermogen van Ruud Lubbers.[142]

Cognitieve distorsie en 'bolstering

De beslissing voorafgaande aan Zwarte Maandag berustte onmiskenbaar op misperceptie: de bestaande beeldvorming en denkbeelden beletten dat belangrijke signalen werden opgepakt. De werkelijkheid drong onvoldoende door tot de hoofdrolspelers. De verontrustende berichten werden aangehoord, maar vervolgens min of meer genegeerd: de besluitvormers verbonden er geen enkele consequentie aan. Daarnaast werd de onwelgevallige informatie onjuist geïnterpreteerd: het is slechts ambtelijk niveau, onze eigen informatie uit hoofdsteden is anders. Het lijkt een klassiek voorbeeld van *cognitieve dissonantie*. De denkbeelden van de besluitvormers stonden op gespannen voet met de inlichtingen uit Brussel: ze wilden er niet van horen. Ten behoeve van de eigen gemoedsrust werden *verdedigingsmechanismen* ontwikkeld. Alleen in het geval van Van den Broek kan het onvermogen om de inlichtingen

op de juiste waarde te schatten (mede) zijn veroorzaakt doordat hij sterk in beslag was genomen door andere zaken. De zender van de boodschap, in dit geval Nieman, was zich hier onvoldoende van bewust en begreep niet waarom zijn waarschuwing niet overkwam: *'evoked set'* (zie hoofdstuk I).

Het bij de besluitvormers optredende (verdedigings)mechanisme heeft alles weg van *'wishful thinking'*, gevoelsgestuurde waarneming. De Nederlandse tekst was verre te verkiezen boven de Luxemburgse, de eenheidstructuur was veel beter dan de plaren en het communautaire concept was goed voor Europa. Er waren risico's, maar met de steun van Duitsland, België en de Commissie en een flexibele opstelling van Van den Broek moest het toch wel kunnen lukken. Zoals indertijd ambassadeur Van Roijen, de boodschapper van slecht nieuws – het ontbreken van Amerikaanse steun voor zijn Nieuw Guineabeleid –, door Luns werd gediscrediteerd, zo werd ook over Nieman en zijn collega-PV's in denigrerende termen gesproken en nog meer gedacht. Ook hier was er sprake van een vorm van *'bolstering tactics*: rechtvaardigingsmethoden, waarbij de gunstige aspecten worden overdreven en de ongunstige geminimaliseerd. Ongewenste gevolgen worden in een positief daglicht gesteld en de eigen verantwoordelijkheid tot het minimum terruggebracht (dit laatste was bij Nieuw Guinea niet het geval). Het beleid wordt ondanks duidelijke waarschuwingen niet gewijzigd en de risico's voor lief worden genomen (hoofdstuk I).

De hoofdrolspelers gaven zich eveneeens over aan de zogenoemde *post-decision-bolstering*. De vele voorbeelden laten zich in verschillende categorieën onderverdelen. Allereerst de *'ik heb het eigenlijk wel zien aankomen' bewering*. Lubbers: "Zwarte Maandag was voor mij helemaal niet zo'n grote verrassing. Het was dramatisch omdat van den Broek en Dankert lang gedacht hadden dat Kohl Genscher tot de orde zou roepen en dat gebeurde echter helemaal niet." Ook topambtenaar Van Beuge had de kans op fifty-fifty geschat.

Dan de relativerende stelling *'zo erg was het niet, het viel wel mee'*. Lubbers: "Zwarte Maandag was ook eigenlijk helemaal geen drama, zou je met terugwerkende kracht kunnen zeggen. Er is een tekst die je op tafel hebt gelegd volledig afgeschoten. Dat was een gaffe voor Nederland, omdat je een voorstel anders moest gaan doen. Maar wat is er nou eigenlijk gebeurd, historisch gesproken?"[143] Dankert: "We streefden een combinatie na van de Luxemburgse tekst en de door Nederland gewenste structuur. In elk geval zou de Luxemburgse tekst met steun van België, Duitsland en de Commissie flink bijgedraaid kunnen worden."[144] Van Beuge: "Het Luxemburgse document is niet van tafel geveegd, dat hebben anderen ervan gemaakt. Er lagen twee concepties. Het was niet meer dan 'kijk eens naar onze tekst, misschien zitten er ook wat goede dingen in."[145]

Ten derde, *'de media zijn mede schuldig'*. Lubbers: "Na Zwarte Maandag kregen we in de media verhalen alsof er een orkaan was ontploft. Daarmee kreeg de hele zaak een sterke media demensie."[146] Dankert: "Zwarte Maandag is door de Nederlandse publieke opinie als schadelijk ervaren voor ons nationale prestige. In de buitenlandse pers klonk het minder door, de vaderlandse

kwam woorden tekort om de schande te becommentariëren. Mede dank zij Meines (*NRC-H*) werd de rel in den Haag aanzienlijk groter dan de in Brussel veroorzaakte schade leek te rechtvaardigen."[147] Ook Van Beuge deelt deze waarneming: "Zwarte Maandag is in de Nederlandse media opgeblazen. Internationaal was het al snel vergeten."[148]

Ten vierde de *'het was achteraf gezien maar beter zo'* argumentatie, in combinatie met de *Tweede Kamer is (mede) schuldig*. Lubbers: "Het parlement zou niet geaccepteerd hebben dat wij onze plannen hadden afgezwakt."[149] Dankert: "Parlement en regering waren het roerend eens over de te varen koers, ook al was de regering uiteraard niet bereid zo ver te gaan als drs. Weisglas en zijn vrienden wilden..."[150]

Van Beuge: "Ik behoor tot de school die zegt 'als dit niet gebeurd was, hadden wij het Verdrag van Maastricht waarschijnlijk helemaal niet gehad'. Diegenen die er net zo over dachten als wij zouden het eindresultaat nooit aanvaard hebben zonder dit accident de parcours."[151]

Ten vijfde *het inzicht dat de tegenstanders niet geconfronteerd wensten te worden met de consequenties van hun eigen opvattingen*. Van Beuge: "Wij hadden uitgeschreven wat de consequenties waren van wat veel partners zeiden. Wij hadden in verdragstaal vertaald wat het betekent als je zegt dat de bevoegdheden van het EP drastisch uitgebreid dienen te worden. Er werd veel lippendienst aan de Europese democratie beleden. Maar men schrok terug voor de implementatie: o, is dat wat we bedoeld hebben?"[152] Van den Broek schreef al vlak na 30 september in zijn dagboek: "Andere delegaties moeten thans maar kleur bekennen". Later (2007): "We kwamen niet achter hun werkelijke standpunten, er was even een ijzeren gordijn neergelaten."[153]

Een zesde categorie behelst *het minimaliseren van de eigen rol in het proces*. Dankert: "Mijn rol moet niet overschat worden. De Nederlandse verdragstekst was niet van Dankert, maar van het hele kabinet. Heel vervelend dat ik samen met De Visser de schuld van alles kreeg. Het proces stond onder leiding van Lubbers en, vanwege Joegoslavië, in mindere mate van Van den Broek."[154] Lubbers: "Voorafgaande aan Zwarte Maandag zat ik de vergaderingen voor, maakte mijn opmerkingen, maar was niet leidend. Ik liet de leiding aan Hans en Piet,... je hebt gelijk, Hans gaf ook niet honderd procent leiding, want die zat met zijn hoofd deels in Joegoslavië."[155] Van den Broek maakt zijn rol niet kleiner dan deze was, maar geeft een verklaring waarom zijn betrokkenheid geringer was dan deze had behoren te zijn: "Wat ik heel zeker weet is dat mijn buitenland agenda het heel moeilijk maakte om me nauwkeurig en specifiek met de Maastricht-zaken bezig te houden. Geen verwijt aan Piet Dankert, die zich er wel intensief mee bezig hield. Ik ga de verantwoordelijkheid niet uit de weg."[156]

Ten slotte de *'eind goed al goed'* redenering. Dankert: "Eigenlijk is het een wonder dat Maastricht er kwam. Het tij van 1989, van de ineenstorting van het Sovjet-rijk, was snel verlopen. De lidstaten van de Europese Gemeenschap waren al weer op zichzelf teruggevallen."[157]

Lubbers: "Als ik het geheel overzie, dan zeg ik, het was fantastisch wat we bereikt hebben. Maastricht was echt het best mogelijke. Ik heb absoluut niet het gevoel dat het wezenlijk beter had gekund."[158] Van den Broek: "We zullen ongetwijfeld dingen verkeerd hebben gedaan, situaties hebben onderschat. Maar in Maastricht is de zaak goed gekomen. Het Maastricht-verdrag heeft de reputatie het belangrijkste te zijn na het Verdrag van Rome. Dat is wat voor mij historisch telt."[159]

Het zou onterecht zijn om al deze 'post-decisional-bolstering'-citaten als onwaar of irrelevant terzijde te schuiven. De ene bewering is steekhoudender dan de andere. Wel betreft het bijna uitsluitend rationalisaties achteraf. Van alle uitspraken gaat dezelfde suggestie uit: het fiasco kan de spreker eigenlijk niet (zwaar) aangerekend worden.

Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk richt zich op minister-president Lubbers en zijn relaties met de andere hoofdrolspelers. Gekozen is voor een *persoonsgerichte* (idiosyncratische) benadering, in combinatie met Allisons perspectief 'touwtrekken wie zijn zin krijgt': het politieke spel loopt door het hele verhaal heen. Mijn relaas concentreert zich op de politieke gevolgen van de persoonlijke verhoudingen op Europees en 'Haags' niveau, bilateraal en in *groepsverband*. Zou het proces anders verlopen zijn als andere mensen met een andere onderlinge chemie aan de touwtjes hadden getrokken? Welke betekenis hadden wederzijds vertrouwen of juist gespannen verhoudingen? Het is een vraagstelling waar Allison en Zelikow geen apart model voor hebben ontwikkeld.

Deze invalshoek blijkt echter een waardevolle dimensie toe te voegen aan ons inzicht in de gebeurtenissen. Zij levert 'nieuwe' verklaringen op voor Zwarte Maandag en het uiteindelijke resultaat in Maastricht. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het 'persoonlijke-relationele' element als verklaringsfactor in de Allison-Zelikow modellen wordt onderbelicht. Toch past ook deze benadering in hun opzet: het draagt bij aan de relativering van het rationele model. Wellicht waren de persoonlijke verhoudingen in de 'Excom' tijdens de Cuba-crisis zodanig geneutraliseerd (informele gelijkheid) dat ze minder relevant waren voor de besluitvorming. Maar situaties kunnen verschillen.

Daarnaast biedt de gekozen optiek de mogelijkheid om in de casus voorbeelden te signaleren van in hoofdstuk I besproken verschijnselen, zoals *cognitieve distorsie (dissonantie), misperceptie, wishful thinking, sturing van de besluitvorming via selectie deelnemers en definitie van de situatie, 'evoked set', zondebok, Groepsdenken en 'bolstering tactics'*.

In dit hoofdstuk zijn de informele contacten van bijzondere betekenis. Deze zijn echter doorgaans niet schriftelijk vastgelegd. Daarom is de onderzoeker veelal aangewezen op *mondelinge getuigenissen*. Hierdoor kan geput worden uit persoonlijke ervaringen en opvattingen van direct betrokkenen. Het nadeel van deze methode is uiteraard dat de tijd en de behoefte aan zelfrechtvaardiging de herinneringen kunnen kleuren. De soms contrasterende

weergaven van een zelfde gebeurtenis kunnen corrigerend werken, maar bemoeilijken ook het vaststellen van een objectieve waarheid, voor zover dat al mogelijk is.

De minister-president had een dubbele eerste verantwoordelijkheid voor de onderhandelingen over de Europese Politieke Unie: als voorzitter van de ER en als premier van Nederland.

Duidelijk wordt dat Lubbers een centrale rol heeft gespeeld in het Maastricht-proces, ook al beoordeelt hij deze zelf anders dan zijn omgeving. Zijn reputatie van een politicus met veelzijdige interesses en bemoeienissen ('politieke duizendpoot') heeft hij ook in deze periode ontegenzeggelijk hoog gehouden.

Lubbers had zich al in de jaren voorafgaand aan het Voorzitterschap van '91 zeer actief betoond op het internationale toneel. Deels gebeurde dit via persoonlijke betrekkingen achter de schermen. De minister-president had zich zelfs de status van 'wijze wereldleider' verworven in de ogen van president Bush sr. Ook binnen de ER wist de premier een positie op te bouwen die verder ging dan de macht van zijn land rechtvaardigde. Hij onderhield bijzondere vriendschappen met bijvoorbeeld Thatcher en (aanvankelijk) Kohl, alsmede Delors en Martens. Tegelijkertijd lukte het hem overigens niet met iedereen even goede maatjes te zijn.

Lubbers zelf zag het Maastricht-proces in het verlengde van de ingrijpende gebeurtenissen in de jaren tachtig, van de ontsnapping aan de eurosclerose tot aan de val van de Muur.

De premier was een pragmatisch ingestelde Europeaan, maar zeker geen bevlogen federalist. Zijn opvattingen weken zelfs op belangrijke punten af van de Nederlandse communautaire benadering, waar hij zelf verantwoordelijkheid voor droeg. De visie van de Lubbers paste grotendeels in de vaderlandse traditie van wantrouwen ten opzichte van mogelijke Frans-Duitse dominantie. Hij was meer westwaarts georiënteerd en onderhield opmerkelijk goede betrekkingen met Bush sr., Thatcher, en (in mindere mate) Major, zoals Van den Broek een veel betere toegang had tot Baker en Hurd dan tot Genscher en Dumas. Niettemin was Lubbers vóór een zekere tegemoetkoming aan de Frans-Duitse verlangens op het gebied van het veiligheidsbeleid. Bovendien was hij voor versterking van de ER, waar *Nederland* tegen was, o.m. vanwege de overheersende rol van Frankrijk en Duitsland. De premier wenste echter sterk leiderschap in Europa en wilde bovendien Parijs tegemoet komen. Maar er was natuurlijk nog een reden: opwaardering van de ER zou ook zijn eigen positie ten opzichte van Van den Broek hebben versterkt.

Lubbers' lidmaatschap van de Europese christendemocratische familie was met het oog op Maastricht van bijzondere betekenis. De 'christendemocratie' was relatief goed georganiseerd en stelde na de omwentelingen op het continent een duidelijke eigen agenda op. De EVP-ers voelden zich de erfgenamen van de grondleggers van de EG en waren vast van plan om met de EMU/EPU het communautaire ideaal dichterbij te brengen. Drie achtereenvolgende

christendemocratische voorzitterschappen boden hiertoe een unieke kans. Aan Lubbers de taak om in de finale fase de kroon op het werk te zetten.

Partijgenoot en latere minister Ben Bot heeft in deze periode het doen en laten van de minister-president als SG/BZ op de voet gevolgd: "Wat ik niet genoeg kan benadrukken is dat de premier de grote motor is geweest achter het hele proces. Het was Ruud Lubbers die er zich al jaren van te voren op had geworpen. Hij wilde er iets moois van maken en hoopte op een soort bekroning van zijn tienjarig premierschap, namelijk geplaatst worden in het rijtje van Schuman en Monnet etc. Hij kende het voorstel van binnen en van buiten en sprak er met iedereen over."[160] Lubbers zelf heeft zich begrijpelijkerwijs nooit in deze termen uitgelaten. Hoe het ook zij, vast staat dat er hem zeer veel aan gelegen was om van het bijzondere Nederlandse Voorzitterschap een succes te maken. Dat is in zekere mate gelukt, zij het bepaald niet in de eerste periode tot en met Zwarte Maandag. De ondergang van het eigen Nederlandse voorstel kan alleen goed begrepen worden als we de periode eraan voorafgaand in ogenschouw nemen.

Het uitblijven van steun van het VK en Frankrijk en enkele andere partners wekte geen verbazing, hoewel er uit Parijs ook optimistische signalen waren opgevangen (Guigou). De verrassing over de zeer brede verwerping van het Nederlandse voorstel, waarin de EVP-idealen grotendeels waren opgenomen, vloeide voornamelijk voort uit verstoorde verhoudingen tussen de hoofdrolspelers.

Een belangrijke factor was de breuk tussen Lubbers en Kohl. Deze kwam *nota bene bovenop de ruzies tussen Genscher en Van den Broek*: op weg naar Maastricht waren de relaties met onze belangrijkste bondgenoot op het hoogste politieke niveau ernstig verstoord. De Duitse hereniging maakte veel emoties los. Het recente verleden werkte blijkbaar nog sterk door in deze generatie Europese politici, gezien de weerstand of achterdocht bij Thatcher, Mitterrand, Andreotti, Gonzales en ook Lubbers. De botsing in Straatsburg maakte een einde aan een door beiden gekoesterde vriendschap. Aan twee kanten was een zeer gevoelige snaar geraakt.

De gevoerde discussies over de gedenkwaardige Top lijken een klassiek voorbeeld van *non-rationele besluitvorming*. Ondanks de evidente persoonlijke en politieke schade hebben Kohl en Lubbers het debat laten escaleren voor het front van alle Europese leiders. Beiden hadden zich ook kunnen inhouden en het geschil bilateraal, als vrienden onder elkaar, kunnen uitpraten. 'Objectief' gesproken was er op dat moment ook geen politieke noodzaak voor Lubbers om van Kohl duidelijkheid over de Oder Neissegrens te eisen, aangezien een grenscorrectie natuurlijk nooit geaccepteerd zou worden door Bush sr., Gorbatsjov, Thatcher en Mitterrand. Het Rationele Actor Model schiet hier schromelijk te kort in het bieden van een overtuigende verklaring.

Het gevolg was dat Lubbers' positie in de ER was verzwakt. Als de premier het Nederlandse ('EVP')voorstel in september in alle vriendschap met Kohl

had kunnen bespreken, was het nauwelijks denkbaar geweest dat Duitsland Nederland zonder enige waarschuwing zou hebben laten vallen.

Uiteraard was voor Duitsland een goede relatie met Frankrijk belangrijker dan met Nederland. Maar dat wist Kohl natuurlijk ook toen hij als EVP-kanon zijn partijgenoten opriep de historische kans te grijpen om het communautaire ideaal te verwezenlijken. Hij kende de positie van Parijs heel goed toen hij Santer in Luxemburg de oren waste, omdat diens conceptverdrag meer Frans dan christendemocratisch was. En, *last but not least*, hij kende de opstelling van Nederland toen hij Lubbers aanspoorde tot het wijzigen van die vermaledijde Luxemburgse plannen. Kohl heeft Mitterrand diens aanvankelijke weerstand tegen de Duitse eenwording niet blijvend kwalijk genomen, maar de kritische houding van zijn vriend Lubbers was kennelijk onvergeeflijk. Wat Jupiter is toegestaan...

In de zomermaanden waren er evenwel ernstige spanningen ontstaan tussen Duitsland en Frankrijk over Joegoslavië en de erkenning van Kroatië in het bijzonder. De regering in Bonn was er vlak na de Duitse eenwording veel aan gelegen om de verhouding niet verder te belasten met een conflict over de EPU. Goede betrekkingen met Parijs bleven – juist toen – van wezenlijk belang. Deze factor werd in de 'Haagse' besluitvorming niet of onvoldoende onderkend. Op de bewuste zondagavond is hier niet over gesproken. Pas later zag Van den Broek in dat Genscher met Dumas had afgesproken om het Nederlands concept van tafel te vegen. Behalve aan de geschetste mentale instelling ('*wishful thinking*') lag dit aan het achterwege blijven persoonlijke contacten. Kohl en Genscher hadden Lubbers en Van den Broek immers kunnen informeren over een te verwachten (gebrek aan) steun.

Als de minister-president nog bevriend was geweest met de bondskanselier zou met hem redelijkerwijs een formule zijn afgesproken om Nederland voor de afgang te behoeden. Dat was natuurlijk ook Kohl beter uitgekomen. De Duitse leider zat immers na Zwarte Maandag duidelijk in zijn maag met de ontstane situatie: hij nodigde, uiterst bezorgd, de 'vermaledijde' Lubbers uit voor spoedoverleg. Bovendien, wat de liberaal Genscher deed had Kohl zich niet kunnen veroorloven: als de bondskanselier persoonlijk het 'anti-federale kamp' had gekozen na alles wat hij de christendemocratische regeringsleiders eerder had voorgehouden had hij zijn geloofwaardigheid ernstig op het spel gezet. Deze beperking ging blijkbaar niet zozeer op voor zijn weinig Europees bevlogen FDP-minister van buitenlandse zaken.

Ook de relaties binnen de Benelux waren minder goed dan oppervlakkig leek. Luxemburg voelde zich al lange tijd door Nederland tekort gedaan, oriënteerde zich meer op Frankrijk, en de persoonlijke verhouding tussen Santer en Lubbers was verre van optimaal. Omdat de relatie Poos-Van den Broek evenmin geweldig was, is er op politiek niveau geen enkele coördinatie tussen de twee achtereenvolgende voorzitterschappen geweest. Ook in de als zeer vriendschappelijk omschreven verhouding met Martens ontstonden politieke problemen. De Belgische premier vond zijn Nederlandse collega minder Eu-

ropees gezind en zag, opmerkelijk genoeg, in Lubbers geen voorstander van versterking van het EP. In vorige hoofdstukken was al gebleken hoe sterk nationale profileringsdrang van de Benelux-staten telkens weer gezamenlijk optreden in de weg stond.

Deze geschiedenis geeft eveneens de beperking aan van de (toenmalige) Europese partijvorming. Zelfs een grote Europese politieke groepering als de EVP, met veel regeringsleiders in haar midden, bleek niet bestand tegen het interstatelijk machtsspel. Het christendemocratische bolwerk werd vakkundig geslecht, nadat het kleine Luxemburg via het Raadssecretariaat het Franse Paard van Troje had binnen gelaten.

De nauwe banden van Lubbers met de invloedrijke Delors waren lange tijd een machtspolitiek voordeel voor Nederland. In het EPU-proces was hier echter weinig van te merken. Integendeel, de wens van een aantal belangrijke landen om de positie van de Commissie te *verzwakken,* maakte het Nederlands Voorzitterschap juist kwetsbaarder. Nederland kreeg mede de pijlen op zich gericht die voor Delors waren bedoeld. Het fiasco van Zwarte Maandag werd vervolgens Lubbers en de zijnen persoonlijk aangerekend, niet de Commissievoorzitter. Deze vond het, wellicht daarom, maar beter de coproductie met Den Haag voor en na 'Maastricht' te verdoezelen, zelfs voor zijn goede vriend Lubbers.

Bij Mitterrand kon Lubbers geen potje breken. De politieke verschillen tussen Nederland en Frankrijk zijn eigenlijk op geen enkele manier overbrugd. Wel had Lubbers de Fransen tegemoet willen komen met een versterking van de ER, maar vond hiervoor Van den Broek op zijn weg. De premier beschouwt het ontbreken van deze concessie aan Parijs in het Nederlands voorstel zelfs als een oorzaak van Zwarte Maandag. De betrekkingen met de president waren beleefd en vertoonden pas vriendschappelijke trekken toen dat politiek niet meer relevant was. Het staatshoofd had eerder niet nagelaten om het machtsonderscheid tussen zijn en ons land te laten doorklinken in zijn antwoorden: 'wat jullie willen doet er niet zo veel toe.'

De hechte persoonlijke relaties met de Britse leiders hebben wat de EMU en EPU betreft geen invloed gehad. De goede verstandhouding met Major bewijst dat wederzijds vertrouwen niet noodzakelijkerwijs leidt tot een evenwichtig compromis. Het is navrant dat door Lubbers uitgerekend de jarenlange kompaan Delors als oorzaak wordt genoemd van de te grote concessie aan de onvermurwbare Britse leider.

Op nationaal niveau heeft de slechte relatie tussen Lubbers en Van den Broek een negatief stempel gedrukt op het Nederlands voorzitterschap. De competentiestrijd sloeg over op tal van onderwerpen. In Europa vormden zij, ook in eigen ogen, geen effectief duo. Het was vooral betreurenswaardig dat de meningsverschillen over de ER hebben doorgeziekt tot en met Zwarte Maandag. Ondanks de in een gezamenlijke brief aan Andreotti vervatte afwijzing van een versterking van de ER, bleef Lubbers overtuigd van het tegendeel. Dit was

bovendien het tweede hoofdonderdeel (naast het EP) van het eigen regeringsbeleid waar Lubbers het eigenlijk niet mee eens was.

Het dispuut tussen Lubbers en Van den Broek werd op een curieuze manier voortgezet aan de dis in het Elysée, waar Mitterrand het mogelijke compromis tussen zijn gasten van tafel veegde.

De ontevredenheid over de ER passage maakte dat Lubbers het Nederlands concept "helemaal niet" als *zijn* voorstel beschouwde. Deze nonidentificatie was overigens niemand in zijn naaste omgeving opgevallen. Volgens 'bemiddelaar' Van Beuge hadden Lubbers en Van den Broek zelfs "bijna rollend over de vloer gelegen wie deze 'winner' mocht presenteren". Ook had de minister-president in de media het voorstel verdedigd als een goed compromis. Maar een negatieve publieke opstelling was natuurlijk geen optie: intrekking zou dan immers onvermijdelijk zijn geworden, voordat daar over besloten was.

Op de beslissende vergadering op zondag 29 september is zowel de slechte verhouding met Kohl als met Van den Broek een factor van betekenis geweest. De premier heeft, naar eigen zeggen, de bondskanselier niet gebeld omdat Van den Broek dat niet graag zag en hij geen olie op het vuur wilde gooien.

Plausibeler is de verklaring dat dit werd nagelaten vanwege de verstoorde verstandhouding met Kohl. Sinds Straatsburg had Lubbers geen contact meer gezocht met zijn voormalige Duitse vriend. Wel hadden zij op bijeenkomsten stevig ruzie gemaakt over de erkenning van Kroatië. Ook stelt Lubbers dat hij niet dwars wilde liggen vanwege zijn toch al moeizame relatie met Van den Broek. Dat is mogelijk, zij het dat hij ook nog een reeks andere motieven had om het voorstel niet in te trekken.

Niettemin heeft Lubbers zich tot 30 september gehinderd gevoeld door zijn collega in de 'Apenrots'. Jaren later geeft Van den Broek toe dat hij in de competentiestrijd wellicht niet altijd met de grootste wijsheid heeft geopereerd. De ontwikkelingen nadien hebben hem ook in het ongelijk gesteld. De minister-president heeft meer Europese manoeuvreerruimte gekregen, zonder grondwetswijziging. Ook is de ER opgewaardeerd.

Het is verbazingwekkend hoe weinig rationeel de besluitvorming op die zondag is verlopen, ondanks de aanwezigheid van zeer ervaren politici als Lubbers, Van den Broek en Dankert. De bijeenkomst vertoont opvallend veel kenmerken van het fenomeen Groepsdenken.Van het beoordelen van alle denkbare opties op hun merites was geen sprake. 'Wishful thinking' vierde de boventoon. Geen 'onpartijdig' voorzitterschap, geen advocaat van de duivel, behalve Nieman, maar die werd eerder als de duivel zelf beschouwd! De gelijkgestemdheid werd merkwaardigerwijs juist bevorderd doordat Lubbers met Van den Broek overhoop had gelegen over de ER: de premier wenste geen nieuw conflict en hij dacht immers, bekijk het maar, het is eigenlijk toch helemaal mijn voorstel niet.

Lubbers heeft achteraf geklaagd op het verkeerde been te zijn gezet door de berichten van Dankert. Hijzelf en Van den Broek hadden de informatie echter op hun eigen niveau moeten verifiëren. Dit is niet gebeurd vanwege de verstoorde Europese relaties, vooral met Bonn. De twee bewindslieden zijn bovendien op geen enkele manier gewaarschuwd voor de afgang, ook niet door hun (christendemocratische) Europese collega's. Dat dit is nagelaten onderstreept de stelling van Van den Broek: irritaties over andere zaken dan alleen het voorstel zelf creëerden de houding: 'dit moet maar eens worden afgewezen'.

Het zwarte Pietenspel na Zwarte Maandag is weinig verheffend. Lubbers wekte de indruk zijn rol te minimaliseren en joeg daarmee behalve Van den Broek ook de hele ambtelijke top van BZ tegen zich in het harnas. De indruk werd in veler ogen bevestigd doordat hij Dankert als zondebok offerde. De minister-president gebruikte bovendien het verzoek van zijn gewezen vriend Kohl, 'dat hij het nu zelf moest gaan doen', om Van den Broek op zijn plaats te zetten. De stelling van de Dankert-club dat Lubbers van begin af aan overal bij betrokken was, strookt echter niet met de waarheid: de premier werd consequent buiten het geheime samenwerkingsproject met de staf van Delors gehouden. De stelling dat Lubbers in de zomermaanden feitelijk de leiding had bij de voorbereidingen (Van Beuge) komt hierdoor in een vreemd daglicht te staan. Het buitensluiten van Lubbers is hoogst curieus, te meer daar diens instemming verwacht kon worden.

De 'degradaties' van Dankert en Van den Broek markeerden tegelijkertijd de mentale, organisatorische en politieke omslag in Den Haag na 30 september. Was Nederland daarvoor eerst lidstaat en dan pas voorzitter, na Zwarte Maandag was dat omgekeerd. Ruzies (Kohl, Van den Broek) werden naar de achtergrond geschoven. Informatie werd vergaard en op de hoogste niveaus besproken. De politieke realiteit drong door, nu de sluiswachters opzij waren gezet. Opties werden gewikt en gewogen. Kortom, er werd meer gehandeld conform de voorschriften van het RationeleA model. Het kon dus wel!

Lubbers maakte de vaderlandse ambities ondergeschikt aan het bereiken van een resultaat. Onvermoeibaar, geduldig, pragmatisch, creatief en met grote dossierkennis leidde hij de onderhandelingen. Nu was het een voordeel dat hij eigenlijk niet zo consequent communautair was als zijn eigen regering en sommige EVP-vrienden. De totstandkoming van het Verdrag van Maastricht was voor een aanzienlijk deel zijn verdienste. Tegelijkertijd kraaien ook andere Europese leiders victorie en claimen hun eigen aandeel in de uitkomst.

Zwarte Maandag ten slotte, blijkt eigenlijk niemand te verwijten, als we afgaan op de commentaren achteraf.

De Engelsen hebben er een mooie uitdrukking voor: '*Victory has many fathers, but defeat is an orphan*'.

Noten

1 Lubbers werd veelvuldig gevraagd waarom hij zich er niet meer mee bemoeid had. Bijvoorbeeld: Hans Prakke, NOS, radio 1, 4 oktober 1991. Kees Boonman, VARA, radio 1, 4 oktober, 1991. Desmond Dinan meent in zijn standaardwek *'Ever Closer Union'* zelfs de reden te weten voor de te geringe betrokkenheid van Lubbers bij de EPU: "....the prime minister (Lubbers) was preoccupied with the proposed Energie Charter" (p. 144-145). Op BZ bestond echter de opvatting dat Lubbers zich *veel* met de zaak had bezig gehouden (Van den Broek, Bot, van Beuge) of zelfs *te veel* (van Bonzel). Zie ook elders in dit hoofdstuk, alsmede hoofdstuk IV.
2 Gesprek met Lubbers 2 april 2007.
3 *Ibidem*.
4 Helmuth Kohl, *Erinnerungen*, *1982-1990*, Droemer Verlag, München, 2005, p. 1013. Zie ook noot 31.
5 Gesprek met Lubbers, 2 april. Voor een uitgebreide beschrijving van de rol van Lubbers in de zie: B.J. van Eenennaam, *Achtenveertig kruisraketten, hoogspanning in de lage* kruisraketten-kwestie *landen*, SDU, Den Haag, 1988.
6 Collega-minister en oud medestudente (economie Rotterdam) Neelie Kroes was ook op het verjaardagsfeestje: "Ik heb Ghandi zelf ook een paar keer meegemaakt en die is erg onder de indruk van Ruud. Dus wat wij daar op het scherm in de tent zagen, was gemeend. Dat was echt." In: Arendo Joustra en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers, Manager in de Politiek*, Anthos, Baarn, 1989, p. 271.
7 George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Alfred A. Knopf, New York, 1998, p. 467. Het dagboekfragment is van 6 februari 1991.
8 *Ibid*em. Bush sr. werd in 1989 president, maar Lubbers kende hem al als vicepresident.
9 *A World Transformed*, p. 61.
10 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
11 Wilfried Martens, *De Memoires*, *Luctor et Emergo*, uitgeverij Lannoo, Tielt, 2006, p. 624. Met politici doelt Martens op Margaret Thatcher, *The Downing Street Years,* p. 765-767 en als voorbeeld van wetenschappelijke ondersteuning van zijn stelling wijst hij op Karl Magnus Johansson, 'Another road to Maastricht', The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union' in: *Journal of Common Market studies*, Vol. 40, no 5, 2002.
12 'Another Road to Maastricht', p. 888.
13 EPP document 1990d 'For a Federal Constitution of the European Union, Congress Document, Dublin 15-16 November; zie ook: 'Another Road to Maastricht', p. 880.
14 'Another Road to Maastricht', p. 880.
15 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
16 EPP document 1991 c, getiteld: "Sommet du Parti Populaire Européen, Luxembourg 21 juin, Bruxelles, 24 juin. Zie ook: 'Another Road to Maastricht', p. 881.
17 Martens, *De Memoires*, p. 607.
18 *Ruud Lubbers, Manager in de politiek* p. 276.
19 Martens, *De Memoires*, p. 628, 630. Ook in Nederland is Lubbers wel een te laconieke houding verweten in het EPU-proces. Zo wijst Rozemond op sterk relativerende uitspraken over de Europese democratie ('wat verbeteren'), het stranden van het eigen voorstel ('niet al te rouwig') en het belang van de relatie ER-WEU ('echt onbelangrijk'). In: S. Rozemond, *Regeringsleider in Europa*, Notitie Instituut Clingendael, april 1992, p.21.
20 *Ibid*em, p. 630.
21 Jan Willem Brouwer en Alfred Pijpers, 'Luxemburg', In: Alfred Pijpers (red), *Nederland zoekt het tweegesprek, neoliberale accenten in de Europese politiek*, Instituut Clingendael, 1990, p. 97-113.

22 *Ibid*em, p. 107-108.
23 Santer werd verweten een te passieve en weinig effectieve EVP-voorzitter te zijn (geweest) Zie: Martens, *De Memoires,* p. 637; Gesprek met Lubbers, 2 april, 2007.
24 Gesprek met De Visser, 30 augustus 2007
25 Martens, *De Memoires*, p. 624.
26 Handelingen Tweede Kamer, Vaste Commissie voor EG-zaken, UCV 49, 3 juni 1991.
27 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
28 Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008
29 Martens, *De Memoires*, p. 619, 620.
30 Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008
31 *Ibid.*
32 De drie citaten over de EVP-top in Luxemburg, juni, 1991, zijn uit Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
33 Noot Martens, *De Memoires* p. 630.
34 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
35 *Erinnerungen 1982-1990*, p. 1013.
36 Gesprek Lubbers, 2 april 2007.
37 *The Downingstreet Years*, p. 797.
38 Martens, *De Memoires*, p. 618.
39 Gesprek met Eyskens, 29 februari 2008
40 *A World Transformed*, p. 193, 200. Zie ook: Philip Zelikow & Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed, A study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, London, England, 1995, p. 131-134. In zijn inleiding tot de NAVO-leiders zei Bush dat de regeringen van de lidstaten nooit de pijnlijke verdeling van Europa hadden geaccepteerd. Iedereen steunde volgens hem de Duitse hereniging op basis van het principe van zelfbeschikking, onder erkenning van de rechten en verantwoordelijkheden van de Geallieerde Mogendheden, binnen het raamwerk van de NAVO en de EG, langs vreedzame en geleidelijke weg en met herbevestiging van de Europese grenzen, zoals vastgelegd in de Akkoorden van Helsinki.
41 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
42 *Ibid*em.
43 Brief van Lubbers aan auteur, 28 september 2007.
44 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007em.
45 *Ibidem*.
46 *Ibidem*.
47 Martens, *e Memoires*, p. 655,656.
48 Gesprek Lubbers, 2 april 2007. Samen met Mitterrand, en met een meerderheid achter zich schoof Kohl vervolgens de Belgische christendemocratische premier Jean Luc Dehaene naar voren. Deze kandidatuur stuitte op onoverkomelijk verzet van Lubbers, die zich gesteund wist door het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië. Kohl was hier laaiend over en haalde volgens Lubbers 'alles uit de kast' om zijn ongenoegen hierover te uiten. Lubbers: "Kohl was razend. Het was toch een democratische beslissing dat het Dehaene moest worden. Ik zei, realiseer je wel welke druk je uitoefent, terwijl vijftig procent qua inwonertal daar tegen is."
49 *Ibidem*. Lubbers: Mijn kandidatuur voor de NAVO was een idee van Hans van Mierlo. Chirac en Major steunden mij allebei. Toen heeft Kohl naar Washington gebeld en gezegd over mijn lijk nog niet. Hij zei, denk drie keer na voor je hem neemt, want hij heeft eigen ideeën. En daar had hij natuurlijk wel gelijk in. Ik was heel blij dat ik niet naar de NAVO hoefde, want het was misschien een grote frustratie geworden". Santer heeft overigens een andere lezing: "Ik kwam met het voorstel – afgestemd met Kohl – dat Dehaene Voorzitter van de Commissie zou worden en Lubbers Secretaris-generaal van de NAVO. Dat was het tegenvoorstel en Kohl ging daarmee akkoord. Hij zei: 'Als Secretaris-generaal van de NAVO heb ik geen probleem met Lubbers'." In: Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Lannoo, Tielt, België, 2004, p. 246.

50 Gesprek met Lubbers.
51 'Another Road to Maastricht'; Martens, *De Memoires*, p. 634, 635.
52 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
53 *Ibidem*.
54 *Afscheid van Ruud Lubbers*, p. 97.
55 Jacques Delors, *Mémoires*, Paris: Plon, 2004, p. 431. Zie ook: Charles Grant, *Delors. Inside the House that Jacques built*, London: Nicolas Brealy Publishing, 1994.
56 *Ibid*em. Volgens Lubbers zei Mitterrand tijdens het eten: "Dit is de laatste keer. We hebben mooie jaren samen gehad vanaf najaar 1982. Tot u verdween. Daarna ging het gewoon slechter.". Bij zijn eigen afscheid had Lubbers tot zijn verbazing een prachtig cadeau van Mitterrand ontvangen, antiquarische Franse boeken. *'Voor mijn goede vriend Ruud Lubbers'* stond er voorin.
57 John Major, *The Autobiographhy*, London: Harper-Collins Publishers, 1999, p. 265.
58 *The Downingstreet Years*, p. 318.
59 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
60 John Major, *T4he Autobiography*, p. 582, ook p. 265, 266.
61 *Ibidem*, p. 270.
62 *Ibidem*, p. 287.
63 *Maastricht, het verdrag*, p. 64
64 Douglas Hurd, *Memoirs*, London: Little Brown, 2003, p. 420, 421.
65 *The Downingstreet Years, p. ..,volgt nog* (MT *noot 11,* 547.
66 Gesprek met Trojan, 13 november 2007; Gesprek met Kees Rij (na Maastricht), lid van Delors' 'Cellule de Prospective', 11 december 2007. Volgens Trojan paste Delors vaak een overval-tactiek toe, door pas op het laatste moment met ideeën te komen in de Europese Raad, om daarmee de ministers van Financiën of het ambtelijk voorportaal te omzeilen. Ook het Nederlands Voorzitterschap bediende zich van een vergelijkbare taktiek; de ambtenarij in de hoofdsteden moest omzeild worden. Toeval?
67 Delors, *2Mémoires*, p. 188.
68 Brief van Lubbers aan auteur, 12 december 2007. In Grant, *a.w. noot 52*, p. 195 ontkent Delors de Nederlanders geholpen te hebben bij het schrijven van het concept. Zijn medewerkers gaven echter wel toe dat in het Nederlandse concept eerdere Commissie-teksten waren opgenomen. Zie ook hoofdstuk IV, waarin betrokkenen de 'coproductie' tussen BZ en de staf van Delors erkennen en vanuit hun eigen perspectief toelichten.
69 J. Nekkers & P. Rehwinkel, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok*, Amsterdam: Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, 1994, p. 149.
70 George Ross, *Jacques Delors and European Integrati*on, Polity Press, Cambridge, UK, 1995, p. 171. Voor de reactie van de Commissie op het Nederlands voorstel zie hoofdstuk II.
71 Delors, *Mémoires,* p. 363.
72 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007. Trojan was als plv SG van de Commissie aanwezig en bevestigt de lezing van Lubbers. Gesprek met Trojan, 13 november 2007.
73 J.P. Rehwinkel, *De minister-president, Eerste onder gelijken of gelijke onder de eersten*?, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991, Hoofdstuk 8, p196-226. Een aantal feitelijke gegevens zijn aan dit hoofdstuk ontleend.
74 *De minister-president*, p. 225.
75 *Ibidem*, p. 217.
76 Gesprekken met van den Broek (22 maart 2007), Lubbers (2 april 2007) en Van Walsum (7 december 2006); Zie ook: *De minister-president*, p. 217. Documenten Archief Ministerie van Algemene Zaken (hierna: Archief AZ).
77 Handelingen TK, 1990-1991, 1124-1133.
78 Handelingen TK, 1990-191, bijlagen, 21427. nr. 3, p. 16.
79 Gesprek Lubbers, 2 april 2007.
80 *Ibidem*.

81 Brief van minister-president drs. R.F.M. Lubbers aan Mr. H. Van den Broek, Minister van Buitenlandse zaken, 16 april 1991, nr. 91M00 2866. Archief AZ. Het idee kwam oorspronkelijk uit de ambtelijke koker. Op 30 november 1990 had de MP een notitie van zijn raadsadviseur Mr. Drs. R.K. Visser ontvangen waarin het idee geopperd wordt om een meer positieve benadering van de ER te kiezen en deze te doen communautariseren, dus met een initiatiefrecht van de Commissie. Archief AZ.
82 Brief van Mr. H. Van den Broek, minister van Buitenlandse Zaken aan Drs. R.F.M. Lubbers, Minister-president, 18 april 1991. Archief AZ.
83 Zo schrijft Nieman op 11 mei: "Ik heb al meer betoogd dat communautarisering van de E.R. niet mogelijk is."
84 Bericht van PV/EG aan de min van BZ en AZ (ter persoonlijke attentie MP, 15/05/91.
85 Gesprekken met van den Broek (22 maart 2007) en Lubbers (2 april 2007).
86 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
87 *Ibidem*.
88 *Ibidem*.
89 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
90 *Ibidem*.
91 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
92 *Ibidem*.
93 Gesprek met van Beuge. Notitie van: Mr. J.P. M. H. Meckelbach, aan: De minister-president, nr. 1734, 19 september 1991, alsmede nr. 1736, 24 september 1991. Uit deze documenten blijkt dat er ook nog strijd was *wie als eerste de brief mocht sturen*. Van den Broek had eerst wel zelf een brief ondertekend, maar daar zat een fout in. Voor de gecorrigeerde versie was hij niet meer beschikbaar.
94 Bericht van ambassadeur Van der Tas aan min van BZ, info AZ en PV/EG, 25/05/91. In deze boodschap klinkt, volgens de ambassadeur, ook de opvatting van Bitterlich *persoonlijk* door. Bitterlich verzwijgt dat Duitsland inmiddels al met Frankrijk had afgesproken niet aan de eenheidsstructuur te zullen vasthouden (hoofdstuk IV).
95 Aantekeningen Dig Istha, woordvoerder van minister van den Broek, overhandigd aan auteur tijdens gesprek op 25 november 1993.
96 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
97 Gesprek met De Visser (4 augustus 1993) en en Schaper (28 december 1993).
98 Gesprek met De Visser, 4-8-93.
99 Interview met minister-president Lubbers, *BBC 4*, 29 09 1991,RVD, Afdeling documentatie.
100 Gesprek met minister van den Broek, 22 maart 2007.
101 red.*De Waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 202.
102 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
103 *Ibid*em; *8De Waterdragers etc*., p. 209.
104 Gesprek met Van der Tas, 13 januari 1994; *8De Waterdragers etc*, p. 209,210. Het kostte Van der Tas de grootste moeite om één van de bewindslieden aan de telefoon te krijgen. Uiteindelijk sprak hij zaterdag met Dankert, die op het PvdA-congres (WAO-kwestie!) in Nijmegen zat. Die zou het met Lubbers bespreken.
105 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007. Ook ambassadeur Van der Tas suggereert dat Lubbers toen al instinctief wist dat hij het nodige gezag bij de bondskanselier verloren had (zie vorige noot).
106 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007. De overwegingen waren door Lubbers uiteengezet aan Michiel van Hulten, 14 april 1993 (zie ook hoofdstuk III).
107 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006; gesprek met Bot, 9 februari 1994. Volgens van Beuge was Bots afwezigheid gerechtvaardigd omdat hij geen inhoudelijke bemoeienis had met dit onderwerp. Niettemin: als Van den Broek en Lubbers de SG er graag bij hadden gezien was deze natuurlijk wel geïnviteerd.
108 Gesprek Dankert, 16 juli, 1993 (zie ook hoofdstuk III).

109 Nota's 'Verder bouwen aan Europa' I (1988) en II (1990); zie hoofdstuk III, noot 29, 30.
110 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot6*p. 148-149. Dankert vertelt dat hij bij Lubbers had aangedrongen op de vervanging van Nieman, maar dat hij vervolgens op zijn donder kreeg: hij had zich daar niet mee te bemoeien. Dankert: "Het was duidelijk een CDA-circuit: de Permanente Vertegenwoordigers kwamen heel bewust uit die kring". Desgevraagd kon Lubbers zich dit voorval niet herinneren: "Ik weet niet of ooit overwogen is om Nieman de laan uit te sturen". Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
111 Gesprek met Bot, 9 februari 1994.
112 Nekkers & Rehwinkel, *6*p. 150, 151.
113 *Ibidem*, p. 150.
114 *Verder met Nederland***,** p. 62.
115 Gesprek met Bot, 9 februari 1994.
116 Vraaggesprek van Hans Prakke, zie noot 1. Zie ook: vraaggesprek van Kees Boonman, noot 1.
117 Gesprek van Boonman, zie vorige noot.
118 Gesprek van Prakke, zie noot 105.
119 Bijdragen aan concept-antwoorden Weisglas-EPU, 6 oktober 1991 en begeleidende brief van minister-president aan Mr. H. Van den Broek, minister van Buitenlandse Zaken, 7 oktober 1991, nr. 91MOO7501. Archief AZ.
120 Facsimile bericht van: minister van den Broek, bestemd voor minister-president, 7 oktober 1991, verzonden door Secretariaat van de Min. van Buza. Archief AZ.
121 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007. De Visser had alle vergaderingen opgetekend in zijn schrift en stelde dit graag ter beschikking aan Van Beuge. Volgens de chef DIE "waren niet alle bewindslieden zo spontaan en loyaal als Dankert en Van den Broek". Gesprek met De Visser, 4 augustus 1993.
122 *Ibidem*.
123 Gesprek met Van Walsum, 7 december 2006.
124 Gesprek met Bot, 9 februari 1994; volgens *de Volkskrant* (5 oktober 1991) had Lubbers verklaard voor 30 september weinig aandacht aan het ontwerpverdrag te hebben besteed. Later (1996) sprak Lubbers dit in een brief aan Michiel van Hulten tegen: *de Volkskrant* had scheef gezeten of hem verkeerd geciteerd. Zie: *De Waterdragers etc*, p. 209.
125 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
126 Brief van Lubbers aan auteur, 12 december 2007.
127 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
128 *Ibidem.*
129 *Ibidem*. De Visser herinnert zich ook dat Lubbers in de besprekingen op het punt van het Europees veiligheidsbeleid meer op de lijn van Defensie (en de Fransen) zat dan van Van den Broek en zijn DGPZ. Gesprek met De Visser, 30 augustus, 2007.
130 Gesprek met Van Beuge, 11 januari 2008.
131 Handelingen TK, II 1991-1992, 10 oktober 1991. Antwoorden van R.F.M. Lubbers, mede namens H. van den Broek en P. Dankert. Vragen van F. Weisglas (VVD), ingediend op 2 oktober 1991. Het kromme, ambtelijke Nederlands in de antwoorden is uiteraard letterlijk overgenomen.
132 Gesprek met D'Ancona, 12 april 2007. Ook Ernst Hirsch Ballin, CDA minister van Justitie, had met zijn kabinetscollega te doen: "Dankert was nogal bedroefd. Ik heb geprobeerd hem te troosten door te zeggen, je zult zien, het zal meer tijd nodig hebben, maar stapsgewijs gaan we in jouw richting." Gesprek met Hirsch Ballin, 8 februari 2007.
133 Gesprek met Dankert, 16 juli, 1993. Zie ook: Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot 66*, p. 152. Dankert was zeer in zijn wiek geschoten dat Meines de Anne Vondelingprijs voor journalistiek vakwerk voor dit artikel had gekregen en bovendien later nota bene voorlichter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer werd.

134 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
135 Nekkers & Rehwinkel, *a.w. noot 62*, p. 152. De concepttekst was overigens geschreven door De Visser, medewerker van Dankert.
136 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007. Wel wijst Van den Broek op de onervarenheid van De Visser die een belangrijke rol had gespeeld.
137 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
138 Dagboek Van den Broek; gesprek met van den Broek 22 maart 2007.
139 Gesprek met Lubber, 2 april 2007.
140 Van den Broek merkte in het vraaggesprek met de auteur op dat in vervelende commentaren gesuggereerd werd dat Lubbers erop uit was om hem onderuit te halen, om later zelf te kunnen triomferen. Maar: "Ik geloofde dat absoluut niet".
141 Robbert Ammerlaan (red), *Afscheid van Ruud Lubbers*, Anthos, Baarn, 1994, p. 96.
142 Gesprekken Van den Broek (22 maart 2007) en, Dankert (16 juli 1993). zie ook: *51 Afscheid van Ruud Lubbers*, p .96.
143 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
144 (red.) *De Waterdragers etc*, p. 212, 213.
145 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
146 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
147 *De Waterdragers etc*, p. 213.
148 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
149 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
150 De Waterdragers etc., *8* p. 212.
151 Gesprek met Van Beuge, 30 maart 2007.
152 *Ibidem.*
153 Dagboek Van den Broek; gesprek met van den Broek, 22 maart 2007.
154 Nekkers & Rehwinkel,*6* p. 150.
155 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
156 Gesprek met van den Broek, 22 maart 2007.
157 *Afscheid van Ruud Lubbers*, p. 96.
158 Gesprek met Lubbers, 2 april 2007.
159 Gesprek met Van den Broek, 22 maart 2007.
160 Gesprek met Bot, 9 februari 1994.

VII
Slotconclusies

Het eerste hoofddoel van deze studie was de waarde van de modelmatige benadering van Graham Allison te toetsen. De basis hiervoor vormde zijn herziene versie van 'Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis', die hij in 1999 samen met Philip Zelikow publiceerde. Als casus is gekozen de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie, als onderdeel van het zogenoemde Verdrag van 'Maastricht'. De veronderstelling hierbij was dat de modellen (perspectieven, paradigma's) waardevolle handvatten zouden bieden om inzicht te verkrijgen in het onderzochte proces. In het bijzonder was ik erop uit verklaringen te vinden voor de afgang van het Nederlands Voorzitterschap op 30 september 1991, 'Zwarte Maandag'. Om de reikwijdte en de diepte van het inzicht in de gebeurtenissen te optimaliseren, heb ik een nieuw model of perspectief toegevoegd, *De topbesluitvormers en hun onderlinge relaties*. Bovendien heb ik een 'verrijking' aangebracht binnen de modellen: aanvullende determinanten geïllustreerd met historische voorbeelden.

De algemene conclusie moet zijn dat het theoretisch raamwerk uitermate waardevol is gebleken om de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht bloot te leggen. Het bestudeerde geval was onmiskenbaar zeer veelomvattend en gecompliceerd. Derhalve heb ik mijn onderzoek gebaseerd op de grondgedachte van Allison: *verdrinken* of *verdwalen* in een *veelheid* aan factoren *voorkomen* door *structurering* en *vereenvoudiging*. Anders gezegd, de onderzoeker gaat *gericht navorsen* of er sprake is van bepaalde verschijnselen, om *inzicht* te krijgen en tegelijkertijd het *overzicht* te houden. De door de Amerikaanse politicoloog beoogde versimpeling van de te complexe besluitvormingsprocessen betekent onvermijdelijk dat een deel van de werkelijkheid buiten beeld blijft. De onderzoeker wordt uitgedaagd de meest relevante determinanten aan te duiden binnen het beperkende perspectief. Ik heb geen indicaties gevonden dat bijvoorbeeld de publieke opinie of niet-gouvernementele lobby's van bijzondere betekenis waren voor het oplossen van de raadsels in mijn casus. Deze aspecten zijn daarom hier buiten beschouwing gebleven, hoe belangrijk ze ook bij (andere) Europese onderwerpen kunnen zijn.

De modellen zelf zijn niet meer en niet minder dan onderzoek sturende abstracties, bundelingen van samenhangende hypothetische subthema's. Het zijn raamwerken die hun verklarende werking vooral ontlenen aan de verschillen in vraagstelling en dus in focus.

De opsplitsing in perspectieven maakte het mogelijk *de werkelijkheid van verscheidene kanten te benaderen.* Bovendien kon ik hierdoor inderdaad de nodige *orde* aanbrengen in de grote hoeveelheid data die mijn onderzoek opleverde. Elk model werpt een grotendeels eigen licht op de Haagse of Brusselse besluitvorming en *biedt weer 'andere' verklaringen voor de gang van zaken*. De sterk geconcentreerde lichtbundel werkte zeker verhelderend, maar slechts voor een beperkt deel van de waarheid. De lezer treft in elk perspectief plausibele verklaringen aan voor wat er goed of fout ging, totdat hij het volgende leest, en daarin toch ook weer aannemelijke explicaties vindt.

Conform de stelling van Allison en Zelikow bleken in mijn casus *de modellen elkaar aan te vullen en in gezamenlijkheid verbeterde verklaringen te leveren.* Tegelijkertijd boden de perspectieven, ook in mijn studie, *deels verschillende verklaringen voor dezelfde aangelegenheden en deels uiteenlopende verklaringen voor andere gebeurtenissen*. Deze vaststelling impliceert dat onderzoek waarin slechts één schijnwerper wordt gehanteerd, slechts in beperkte mate tot bevredigende resultaten kan leiden, omdat te veel potentieel relevante determinanten per definitie onderbelicht blijven. De bevindingen dienen dan ook altijd in hun samenhang te worden beschouwd. De sub-conclusies of verklaringen voor de gebeurtenissen hebben steeds een beperkte betekenis en kunnen misverstanden oproepen als ze er los van de rest worden uitgelicht.

In deze benadering moet de realiteit worden opgesplitst in verschillende modellen, waarin vervolgens de verzamelde data moeten worden ondergebracht. Dat zijn geen exacte activiteiten. De onderzoeker wordt onvermijdelijk geplaatst voor keuzes met een subjectieve dimensie. De ontleding in factoren is niet altijd evident en moet soms geforceerd worden, omdat in de praktijk veel aspecten door elkaar heen lopen of aan elkaar 'vastgekleefd' zijn. Onvermijdelijk stuitte ik op gegevens die zowel in het ene als in het andere perspectief geplaatst konden worden. Het besluit de *bestaande ambtelijke capaciteit* ten behoeve van het Voorzitterschap niet uit te breiden was mede ingegeven door de behoefte het werk – en daarmee de *invloed op de besluitvorming* – in eigen kleine kring te houden. Handhaving van de *organisatorische standaardprocedure* leidde tot schadelijk *touwtrekken tussen departementen* over de Voorzitterschapstekst. De *subculturen* werden mede in stand gehouden door de *'beliefsystems'* van individuen. De oorzaak van gebrekkige *communicatie* of sondages lag soms in slechte *persoonlijke relaties.* Een functie als *sluiswachter* is het gevolg van de *organisatiestructuur,* maar leidt gemakkelijk tot *manipulatie van informatie.* Vormen van *politieke sturing* of *manipulatie* vinden we in de onderzochte casus eigenlijk in alle perspectieven terug en niet slechts bij toepassing van model C. Dat hoeft geen verbazing te wekken: sturing of manipulatie zijn wezenlijke elementen van politieke of beleidsmatige besluitvorming. Door

hun aard liggen deze elementen evenwel niet altijd aan de oppervlakte en komen pas boven water na gedetailleerd onderzoek.

Ik heb getracht de modellen zoveel mogelijk te handhaven, met inachtneming van de nodige flexibiliteit. Een al te rigide afbakening zou ten koste zijn gegaan van de leesbaarheid en de overtuigingskracht. Mijn schijnwerpers verhelderden de voorgeselecteerde aspecten, maar lieten soms tegelijkertijd een licht vallen op 'bijvangst'. Wellicht het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is de gebleken *miscommunicatie* tussen Bonn en Den Haag. Deze bleek voor een belangrijk deel veroorzaakt door diepe verontwaardiging van Kohl en Genscher over de (vermeende) negatieve houding van Lubbers en Van den Broek ten opzichte van de Duitse eenwording. Daar kwamen daar nog ruzies bij over de erkenning van Kroatië. De persoonlijke en politieke consequenties waren niet te achterhalen geweest met het rationele model. De verklaring was evenmin te vinden via analyse van de beleidsmatige consultaties en de schriftelijke rapportages. Het betrof een bevinding, die eigenlijk buiten de lichtbundel 'buitenlandse sonderingen' lag, vooral verkregen door intensieve gesprekken met betrokkenen over de persoonlijke relaties.

Een compositorische moeilijkheid was dat belangrijke gebeurtenissen vanuit verschillende perspectieven moesten worden beschreven en derhalve een terugkerend karakter kregen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vergaderingen van de Persoonlijke Vertegenwoordigers en van de ministers eind september 1991 in Brussel en het beslissende 'zondagavondberaad'. Ik heb getracht de in de 'Allison-benadering' onvermijdelijke herhalingen zo beknopt mogelijk te houden.

De Nederlandse besluitvorming over de Europese Politieke Unie bleek bij uitstek geschikt voor het toepassen van de 'verrijkte' modellen. De in hoofdstuk I gesignaleerde verschijnselen zijn in hypothetische zin getoetst in de casus. Deze aandachtspunten voor analyse en hun historische illustraties waren ontleend aan literatuur over (specifieke aspecten van) besluitvorming in de buitenlandse politiek. Ik heb om voor de hand liggende redenen rijkelijk geput uit voornamelijk Amerikaanse studies van *Foreign policy fiasco's*. De aangehaalde voorbeelden bestreken een tijdsperiode van meer dan een halve eeuw en waren gesitueerd in een andere politieke of historische omgeving dan de casus. Zij werden alle ondergebracht in één van de modellen. Indien ik de perspectieven van Allison en Zelikow niet nader had ingevuld en aangevuld, zou een aantal belangrijke verklaringen voor Zwarte Maandag buiten beschouwing zijn gebleven, zoals bijvoorbeeld (aspecten van) *communicatie*, *sociaal-psychologische factoren* (vooral *Groepsdenken*) en *persoonlijke relaties*.

Historische context

Hoofdstuk II is grotendeels geschreven langs lijnen van het Rationele Actor Model. De besluitvorming rond de Politieke Unie kan niet goed doorgrond worden zonder de historische context in ogenschouw te nemen. Het ging mij

hierbij in het bijzonder om de veranderende machtsrelaties in Europa aan de vooravond van het Maastricht-proces. De eigen dynamiek van de Europese Gemeenschap – interne markt, EMU, EPU – viel samen met en werd versterkt door het einde van de Koude Oorlog en de eenwording van Duitsland. Door de terugtrekking van de supermogendheden ontstond een vacuüm, waarin de Europese landen zich 'machtspolitiek' gingen herpositioneren. Er brak een hevige discussie los over aanpassing van de bestaande veiligheidsarrangementen (NAVO, WEU, CVSE), en de Politieke Unie werd daar logischerwijs onderdeel van. Het onderwerp werd bovendien 'urgent' vanwege de oorlogen in Irak en voormalig Joegoslavië.

Centraal referentiepunt was de plaats van en de betrekkingen met het herenigde Duitsland. De relaties tussen Bonn en Paris waren hierbij van kardinaal belang. De Duitsers hadden de Fransen nodig voor hun 'nieuwe' legitimiteit, en de Fransen konden de steun van de grote buur niet missen voor de EMU en een meer zelfstandig Europees veiligheidsbeleid. Ook al waren eigenlijk alle partners, in uiteenlopende mate, beducht voor de grotere Duitse macht, ze trokken daar verschillende consequenties uit. Sommige wensten Duitsland in te weven in sterkere supranationale structuren. Andere, zoals het Verenigd Koninkrijk, vonden dat Bonn (Berlijn) het beste intergouvernementeel in toom gehouden kon worden. Meer in het algemeen *zagen alle lidstaten in de Europese omwentelingen juist een extra reden om hun lang gekoesterde oriëntaties, al dan niet communautair of Atlantisch, onverkort voort te zetten.*

Inzet van de onderlinge strijd tussen de EG-lidstaten was bovenal de competentie van de Europese instituties, de (Europese) Raad, de Commissie, het Europees Parlement en het Hof. Bij de onderhandelingen draaide het niet alleen om botsingen tussen de visies op Europa, maar zeker ook om de posities en mate van autonomie van de lidstaten. Frankrijk hechtte, zoals gezegd, vooral aan de totstandkoming van de EMU en meer zelfstandig Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Mitterrand wilde geen versterking van de communautaire instellingen ('Le Parlement est zéro, la Commission est zéro') en vond hierbij Londen aan zijn zijde. De Britten wilden eigenlijk niets, ze hadden noch behoefte aan de EMU, noch aan de EPU. Mitterrand vond in Thatcher en Major de belangrijkste bondgenoten om de macht van Delors en zijn Commissie te breken. Het Luxemburgs voortstel (instigatoren PsV's De Boissieu en Kerr) was vooral het product van deze coalitie. Duitslands hoofddoelstelling was een politieke omzwachteling van de EMU en legitimatie van de eenwording. Kohl was zeer verbitterd over de reacties van veel partners op de hereniging. Hij wilde, met Genscher, in elk geval de bijzondere relatie met Frankrijk in stand houden. De christendemocratische communautaire missie was inspiratiebron, maar uiteindelijk ondergeschikt aan de 'Parijse prioriteit'. Opvallend is ook hoe de Benelux-samenwerking wel op ambtelijk, maar niet op politiek niveau van de grond kwam. De oorzaak hiervan ligt in 'nationale' politieke profileringsdrang in combinatie met persoonlijke ambities van belangrijke ministers.

Destijds, maar ook in bijna alle latere beschouwingen, is sterk onderschat dat de *inmiddels gevestigde* Europese instituties een groot *eigen* belang hadden bij de uitkomst en vooral dat ze hierop aanzienlijke (gedeeltelijk informele) invloed konden en wilden uitoefenen. Het Maastricht-proces was ook een machtsstrijd tussen de Brusselse instellingen. Zoals de Commissie een bondgenootschap had met het Europees Parlement, zo hadden de PV's, als 'substituut' Raad, een geduchte medestander in het Raadssecretariaat. Zowel het EP als de Commissie, alsook het Raadssecretariaat beschikten over indrukwekkende ambtelijke staven, waar een veel grotere beleidsmatige en juridische 'Europese' expertise bestond dan in de hoofdsteden. Dat is sinds 1991 wel enigszins veranderd, maar niet wezenlijk. Delors stond sterk met zijn EMU-plannen, maar veel zwakker met zijn EPU-concept. Hij moest het hebben van de Duitsers, maar die waren, vlak na de eenwording, te afhankelijk van de Fransen, de Italianen waren onberekenbaar, en de Benelux, daarvan was Luxemburg afgevallen. Derhalve moesten alle kaarten worden gezet op het Nederlands Voorzitterschap.

Ondanks de gescheiden onderhandelingscircuits waren EMU en EPU politiek aan elkaar gekoppeld. Voor Duitsland gold: geen monetaire unie zonder politieke unie. De agenda voor de monetaire afspraken was concreet en duidelijk afgebakend. Dat gold niet voor de EPU: veel mocht, maar weinig moest. Dit gegeven bood *tegenstanders van verdieping* van de integratie een niet te onderschatten onderhandelingsvoordeel. De communautair en de intergouvernementeel gerichte staten hielden elkaar in de houdgreep. Een 'quantum jump' in één van beide richtingen was daardoor bij voorbaat uitgesloten. Er moest echter vanwege de nieuwe veiligheidssituatie en de genoemde koppeling met de EMU toch een politieke dimensie in het verdrag komen. Derhalve zijn zeer moeizame discussies ontstaan, vooral over het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en het sociaal beleid. Tegelijkertijd is de uitweg gevonden in een *verbreding* van de werkterreinen van de EG. Deze sloot overigens veelal aan bij gegroeide praktijken.

Terugkijkend wordt duidelijk hoe belangrijk de voorgeschiedenis was voor het wel en wee van het Nederlands Voorzitterschap in 1991. Tegelijkertijd lijkt de conclusie onontkoombaar dat de toenmalige Haagse besluitvormers zich te weinig rekenschap gaven van deze veranderende machtspolitieke context. Vooral de 'Dankert-club' was van mening dat er nog nooit zo'n uitgelezen kans was geweest om een kwalitatieve sprong voorwaarts te maken, uiteraard in communautaire richting. Er was te weinig oog voor de realiteit dat de lidstaten uit de nieuwe omstandigheden juist de conclusies trokken om hun 'oude' oriëntaties te handhaven. De eigen conclusie werd *'geprojecteerd'* op de partners. In de Duitse eenwording en de verdieping via de EMU en de EPU zag de regering immers (hoofdstuk III) "ontegenzeggelijk een duidelijk vergrote trekkracht die in de richting van de genoemde (en door velen zo lang gekoesterde) idealen kan worden benut".

Model A

Na deze historische context kwam allereerst het 'Rationele Actor Model' aan de orde. Historici, politicologen, journalisten – velen hanteren de methode als vanzelfsprekend. Zo dit onderzoek iets overduidelijk aantoont, is het wel de beperking van het verklaringspotentieel van dit perspectief. De 'Realistische School' is niet echt realistisch door besluitvormers uitsluitend rationele motieven en keuzes toe te dichten. Allison en Zelikow hebben gelijk: het verzamelen van data in dit raamwerk is gemakkelijker dan in de andere benaderingen. Tegelijkertijd is het oppassen geblazen: de waarde van deze gegevens blijkt pas als ook de andere perspectieven zijn gehanteerd.

Onder de oppervlakte van het formele regeringsbeleid van de actor Nederland waren de rationaliteit en innerlijke consistentie dikwijls ver te zoeken. De zwakte van dit model is deels 'ingebouwd' in onze parlementaire democratie. Vooraf worden de formele beleidsdoelstellingen zorgvuldig geformuleerd en beargumenteerd. Achteraf is de regering doorgaans bijzonder inventief in het rationaliseren van de gebeurtenissen: er is verstandig gehandeld, het kon niet anders. De schriftelijke antwoorden op vragen over Zwarte Maandag en de ministeriële verklaringen in het Parlement zijn frappante staaltjes van de taalvaardigheid waarmee rijksdienaren de werkelijkheid kunnen verbloemen of verdraaien. Om achter (een groter deel van) de waarheid te komen, hebben we derhalve andere modellen nodig dan het rationele, dat zich immers uitsluitend baseert op openbare teksten.

Er lijkt geen reden om bij voorbaat uit te sluiten dat de *'bounded rationality'* veel vaker voorkomt of zelfs regel is. Integendeel. Wel kan de *mate waarin* is afgeweken van het rationele model samenhangen met de aard van de casus. Het gaat niet altijd om zo'n veelomvattend onderwerp met zo veel betrokkenen als het 'Maastricht-proces'. Het is uiteraard aannemelijk dat in het ene land in algemene zin rationeler wordt gehandeld in de buitenlandse politiek dan elders, op basis van organisatie, politieke en bureaucratische cultuur, communicatiepatronen, selectie van besluitvormers of anderszins.

Het lijkt in elk geval gewenst bij *elke* toepassing van het modellenconcept *uit te gaan* van het Rationele Actor Model. De andere perspectieven kunnen in hun concrete toepassing variëren naar gelang de aard van de casus dit vereist. Als bijvoorbeeld slechts één departement bij het onderwerp van studie betrokken was en maatschappelijke organisaties grote invloed uitoefenden, zouden de 'niet rationele modellen' er anders moeten uitzien dan in dit boek.

De rationaliteit lag vooral in het consistente eigen Europese concept (Allisons *'coherent utility function')* en het consequent voortzetten van de in Nederland breed gesteunde 'federale koers' of communautaire traditie. Het Nederlandse Europabeleid had diepe wortels in de geschiedenis van onze buitenlandse politiek. In historisch opzicht was sprake van een telkens terugkerende 'raison-d'état-politiek', die steeds weer vanuit de eigen belangen werd aangepast aan veranderde machtsverhoudingen. Ook de inzet voor het Maastricht-proces kan vanuit deze optiek beschouwd worden. Het Atlantisch pri-

maat en de sterke binding met de VS betekenden een wezenlijk voordeel voor het machtspolitieke belang van Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Ook de communautaire methode werd uitdrukkelijk in het belang van een klein land als Nederland geacht: "De garanties en de zekerheden van de communautaire rechtsorde kunnen nooit in dezelfde mate door intergouvernementele structuren geboden worden" en: "Grote landen behartigen hun belangen immers vooral door gebruik te maken van hun machtsposities, terwijl kleine landen het moeten hebben van rechtsstructuren met doorzichtige besluitvormingsprocessen" (hoofdstuk III).

De besluitvormers wilden optimaal gebruik maken van de kansen, handelden volgens de *Bruikbaarheids Theorie*: ze verwachtten van hun aanpak de hoogst denkbare opbrengst. De veranderingen op het Europese continent na de val van de Muur maakten het meer dan ooit wenselijk en mogelijk om het communautaire ideaal dichterbij te brengen. Bovendien zou het herenigde Duitsland zich politiek steviger geborgen weten in een geïntegreerd Europa. Dat was niet alleen in het belang van onze oosterburen, maar ook van ons. Nederland meende op voldoende voorstanders te kunnen rekenen. In Dresden zou zijn gebleken dat de meerderheid van de partners geporteerd was voor een unitaire verdragsstructuur. Door welbewust aanzienlijke risico's te nemen, logenstraften ze tegelijkertijd de hypothese van Levy, die stelt dat besluitvormers in de buitenlandse politiek eerder bevreesd zijn voor verlies dan dat ze winst beogen, de zogenoemde '*Prospect Theory*'. Tegelijkertijd bevestigt mijn relaas in hoofdstuk V de stelling van Verba, dat hoe meer de coördinatie uitwaaiert, dus hoe meer belanghebbenden meebeslissen, des te meer de rationaliteit onder druk komt. Ook Mertons vaststelling dat de *rationaliteit in het gedrang kan komen door een bureaucratische omgeving* wordt ruimschoots geïllustreerd in mijn beschrijving van de interdepartementale strijd. Het was vooral de verdienste van Lubbers dat na Zwarte Maandag het Rationele model werd 'ingevoerd': terug naar Luxemburgs voorstel (onvermijdelijk), scheiding Voorzitter-lidstaat, objectiverende consultaties, onderhandelingen richten op haalbaarheid en compromissen, Nederlandse visies en belangen ondergeschikt maken aan een tijdig resultaat. De uitkomst in Maastricht was volgens de minister-president het best haalbare. Dat was wellicht zo, maar daar kwam Nederland dan toch wel een beetje laat achter. In retrospectief zou het debacle voorkomen zijn als van begin af aan voor deze benadering was gekozen. In essentie had dit keer de 'raison d'état-politiek' gefaald. De inzet was meer bepaald door het verleden dan door een juiste taxatie van het heden. Aanpassing aan de nieuwe machtsverhoudingen was dit keer te traag verlopen. De vraag is waarom en waardoor.

Model B

Het roulerend EG-Voorzitterschap heeft een aantal problemen in de hand gewerkt. Presiderende lidstaten willen successen boeken of goede sier maken, zeker als er een verdragswijziging op de agenda staat. Luxemburg ging het

voornamelijk om tijdig resultaat, Nederland veeleer om (andere) inhoud. Hierdoor botsten twee achtereenvolgende Voorzitterschappen, ook al werden ze beide geleid door christendemocratische premiers. De gelijktijdige dubbelfunctie van compromiszoekende Voorzitter en belanghebbende lidstaat was ongelukkig: de ene taak ging bijna onvermijdelijk ten koste van de ander. Verschillende politieke ambities en matige persoonlijke verhoudingen stonden 'rationele afspraken' tussen de twee regeringen in de weg.

De oorzaak van het 'rationele tekort' lag eveneens in de organisatie van het Voorzitterschap. Deze was nauwelijks aangepast en volgde derhalve de *'logic of appropriateness' en niet de 'logic of consequences'* (March en Simon). Het EG-beleid was toevertrouwd aan een staatssecretaris met een kleine gespecialiseerde eenheid op het ministerie van BZ. Deze bereidde de institutionele standpunten van Nederland voor en dus ook de verdragswijziging in EPU-kader. De oriëntatie en de expertise waren bovenal juridisch institutioneel. De vraagstukken van meer direct (machts)politieke aard vielen onder de minister en diens hierin gespecialiseerde medewerkers. Deze gescheiden taakverdeling werd ook voor en tijdens het Voorzitterschap consequent gehandhaafd. Sterker nog, deze beleidssectoren kenden geheel eigen subculturen, ook wel pilaren genoemd. Het wantrouwen of zelfs de vijandschap tussen deze eenheden was zo groot dat zij elkaar in de beleidspraktijk zo veel mogelijk meden: het wederzijdse non-interventiebeginsel. Voor het Maastricht-proces betekende deze wantoestand *dat de 'politieke hoek' zich nauwelijks met de standpuntbepaling bemoeide en dus ook heel weinig met de machtspolitieke implicaties van de institutionele onderhandelingen*. Deze bijna geheelonthouding werd nog verder versterkt doordat de minister en zijn staf bijzonder druk waren met de Joegoslavië-crisis.

De Dankert-club was bovendien zeer gemotiveerd om de "federale idealen" (Nota 'Verder bouwen' etc.) een forse stap dichterbij te brengen. Binnen de hele Nederlandse overheid was de Europese institutionele *know how* toen nog heel gering. Dankert en De Visser ondervonden met hun grote kennis van zaken bijzonder weinig tegenwicht. Zij voelden zich mede daardoor het institutionele geweten van het politiek breed gesteunde Nederlandse Europabeleid. De buitenlandspolitieke traditie van idealisme en legalisme was bij uitstek in de EG-pilaar gemetseld.

Noch in het kabinet, noch op de departementen, noch (nauwelijks) in de Tweede Kamer werd bovendien *een onderscheid gemaakt tussen Nederland als lidstaat en als Voorzitter*. Aldus werd het de verdragsredacteuren feitelijk onmogelijk gemaakt de twee taken wél te scheiden, als zij dit al hadden gewenst. Nu werd door handhaving van de *standaard coördinatieprocedure* in het *Voorzittersvoorstel* meer rekening gehouden met de Haagse dan met de Europese wensen.

De onderhandelingen onder de Luxemburgse 'Présidence' hadden ertoe geleid dat Nederland als Voorzitter geconfronteerd werd met een concept waar het fundamentele bezwaren tegen had. De regering en de Tweede Kamer wensten

een andere verdragsstructuur en Lubbers en Van den Broek kondigden aan met alternatieven voor de Luxemburgse tekst te komen. Het Voorzitterschap miste echter ten enenmale de technische capaciteit om in de zeer weinige beschikbare tijd aan de eisen te voldoen die het zichzelf gesteld had. In wezen had Den Haag niet meer dan anderhalve man en een paardenkop beschikbaar en brak ook nog eens de vakantie aan.

De Dankert-club koesterde bovendien een diep wantrouwen tegen Ersböll en zijn Raadssecretariaat, normaal de bereidwillige en deskundige steunpilaar van elk Voorzitterschap. Hierdoor was Nederland geheel aangewezen op steun van de Commissie. Dat trof, want Delors en zijn staf hadden al een proeve van een eenheidsverdrag geconcipieerd en stelden ook verder graag hun niet geringe expertise, de EPU 'Task Force', ter beschikking. Bovendien had Nederland – in elk geval het duo Dankert en De Visser – op hoofdpunten dezelfde ideeën als Delors. De Europese Unie moest eenzijdig in communautaire richting evolueren, als een draaideur die maar één kant op gaat.

Het leek een win-win-overeenkomst. De Visser en zijn enige assistent waren uit de brand geholpen. Na de zomer kon de Dankert-club, en vooral De Visser persoonlijk, gloriëren met een technisch zo perfecte tekst, dat deze zelfs als bedreigend zou zijn ervaren door de tegenstanders. Ook Van den Broek en Lubbers toonden zich zeer enthousiast over het opmerkelijke resultaat en wilden er wat graag mee de boer op. Die briljante De Visser had zo'n beetje in zijn eentje voor een *mirakel* gezorgd!

De Commissie van haar kant was blij dat zij via het Nederlands Voorzitterschap de desastreuze Luxemburgs-Franse pilarenstructuur kon opruimen. Bovendien zou zij ook verder een direct sturende invloed op het ontwerp kunnen uitoefenen. De hoofdinzet van Delors was immers om de aanval op de machtspositie van de Commissie af te slaan: het Nederlands Voorzitterschap kwam daarvoor als geroepen.

Bewindslieden en ambtenaren hadden de redactionele en politiek-psychologische implicaties van een nieuwe unicité-verdragsstructuur onderschat. Driekwart van de Luxemburgse teksten kwam weliswaar terug in het Nederlands concept, maar *herschikt* in een ander conceptueel kader. Het geheel werd door tegenstanders en twijfelaars beschouwd als *politiek keerpunt* in de richting van een 'federaal' of communautair Europa. Of die perceptie de werkelijkheid geheel dekte, doet er minder toe. In de woorden van het befaamde Thomas-theorema: 'if men define situations as real they are real in their consequences.' Het redactionele proces had een eigen dynamiek gekregen, zonder politieke sturing of zelfs begeleiding, omdat de bewindslieden er óf niets van wisten (Lubbers, Van den Broek) óf afwezig waren (Dankert). *De Dankert-club heeft zich laten opjutten en zich inhoudelijk laten meeslepen door Delors' staf. Zij was zich hier kennelijk onvoldoende van bewust. Zonder de substantiële betrokkenheid van de Brusselse experts zou Nederland (in casu De Visser met assistent!) geen geheel eigen verdragsconcept hebben geconcipieerd, met een wezenlijk andere structuur. De ogenschijnlijk technische samenwerking had belangrijke politieke implicaties.*

Dat verklaart ook waarom het Nederlands Voorzitterschap, bij monde van Van den Broek en Dankert, aanvankelijk had aangekondigd zich rustig en terughoudend te zullen opstellen, een zakelijke aanpak te kiezen en geen briljante toekomstbeelden te presenteren. Dat was ook de bedoeling, maar de coproductie met de Commissie pakte heel anders uit. Er is nog overwogen het Nederlandse voorstel *successievelijk in delen te presenteren, als alternatieven voor 'Luxemburg', om daarmee de risico's te beperken (salamitactiek)*. De Visser was hier zeer tegen, het concept moest juist indruk maken. Dat argument sloeg aan en de risico's werden voor lief genomen.

Zoals het Luxemburgs Voorzitterschap instrumenteel was voor Frankrijk en het Raadssecretariaat, *zo heeft Nederland zich op sleeptouw laten nemen door de Commissie*. Beide gevallen zijn een bevestiging van de stelling van Allison en Zelikow *dat de organisatorische capaciteit invloed heeft op de beleidskeuze*. In concreto: de 'keuze' een geheel eigen verdragsconcept te presenteren en niet slechts amendementen op de Luxemburgse teksten. Ook was het opvallend dat Nederland niet inzette op *codecisie* van het Europese Parlement, maar slechts op versterking van de *samenwerkingsprocedure*. Deze opstelling sloot beter aan bij de mening van de Commissie dan die van het EP zelf en de Tweede Kamer. Bij codecisie zou de machtsbalans tussen Commissie en EP verschuiven in de richting van de Europese volksvertegenwoordigers. Allison en Zelikow waarschuwen bovendien voor de *bureaucratische risico's bij de uitvoering van beleid*: "*Nonetheless, the potential for dangerous dysfunctionality exists and must be managed by sustained thought and attention to operational details.*" Dit bewustzijn was blijkbaar niet sterk ontwikkeld onder het Nederlands Voorzitterschap. Mijn bevindingen bieden een duidelijke illustratie van de (overigens tamelijk voor de hand liggende) hypothese uit hoofdstuk I dat *het verwerven van buitenlandse steun op gespannen voet kan komen te staan met rigide interne besluitvorming of hardnekkige voorkeuren van de organisatie*.

De werkrelatie met de staf van Delors werd gehuld in een mist van *geheimzinnigheid*. Door een magische verdwijntruc heeft de Dankert-club de coproductie zelfs aan het oog van Lubbers en Van den Broek weten te onttrekken. Het is verbazingwekkend dat de staatssecretaris de meest betrokken ministers hierover in het ongewisse heeft gelaten: kennelijk was er onvoldoende vertrouwelijkheid in de relatie. Ook in de honderden documenten die ik onder ogen kreeg, was geen spoor van de intensieve samenwerking te bekennen. Niemand van alle ondervraagden heeft uit zichzelf met een woord gerept over de stiekeme operatie. Wel stond er een vermelding in het mij getoonde dagboek van De Visser. Lubbers en Van den Broek moesten er nota bene 16 jaar na dato door de auteur van dit boek over worden ingelicht. De politieke implicaties van de coproductie zijn derhalve ook destijds niet in overweging genomen op het hoogste niveau.

Het leek mij hoogst onaannemelijk dat De Visser met één assistent een uiterst gecompliceerd en juridisch onberispelijk nieuw concept had gemaakt. En dat nog wel in een paar zomerweken, terwijl Dankert nota bene op vakan-

tie was. Ook vond ik het zeer merkwaardig dat de tekst eind september *in het Frans* naar Bonn was gestuurd. De politieke inzet van Delors was voor mij een extra reden om nader onderzoek te doen naar de verborgen gehouden coproductie.

De geheimzinnigheid droeg ook op zichzelf al bij aan de afgang op 30 september. In Brussel hadden bij de Persoonlijk Vertegenwoordigers het wantrouwen en het gevoel van uitsluiting er een stevige impuls door gekregen. Datzelfde geldt eigenlijk voor de vakdepartementen in Den Haag. De woedende reacties waren niet van de lucht, begin september 1991. Zo werd het *mirakel* een s*pektakel* en uiteindelijk een *debacle*.

Het bestaan van de koninkrijkjes met hun eigen subculturen op BZ zal wellicht door buitenstaanders als schokkend worden ervaren. Het onderlinge wantrouwen was groot en structureel: de politieke en ambtelijke top zag eigenlijk geen mogelijkheden meer om er iets aan te doen. De slechte werkrelaties, uitmondend in het non-interventiebeginsel, waren uitgesproken schadelijk voor het Nederlands Voorzitterschap. Een goede samenwerking tussen de institutionele experts en de politieke specialisten zou tot andere afwegingen hebben kunnen leiden. In beide kampen ontbrak de *'de advocaat van de duivel'* en bestond het risico van *'Groepsdenken'*. Wederzijdse kruisbestuiving had het Nederlands concept ten goede kunnen komen. De 'Europeanen' zouden de scherpe kantjes van het Atlantisch primaat hebben kunnen afvijlen en de 'Atlantici' zouden tegenwicht hebben kunnen bieden aan de communautaire plannen. Doorwrochte strategische discussies hadden wellicht tot een realistischer beeld van de machtsverhoudingen en (verborgen) intenties kunnen leiden.

Ook de uitgesproken slechte betrekkingen tussen de Permanente Vertegenwoordiging en (bijna) de hele Dankert-club heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de afgang van het Nederlands Voorzitterschap. Evenals op het departement zelf werden de werkrelaties met 'Brussel' ook nog eens verziekt door persoonlijke animositeit. Het was eigenlijk onverantwoord om met dergelijke relatiepatronen het veeleisende Voorzitterschap te gaan bekleden. De PV Nieman komt de eer toe de Nederlandse regering, naar zou blijken *terecht*, te hebben gewaarschuwd voor de dreigende afgang. De besluitvormers in Den Haag hadden op hun beurt goede redenen te twijfelen aan de loyaliteit van Nieman en gingen er – ook niet geheel ten onrechte – van uit dat hij gemene zaak had gemaakt met zijn collega PV's. Derhalve werd echter te gemakkelijk geconcludeerd dat het collectief van PV's, wellicht (waarschijnlijk?) niet het standpunt van de regeringen vertolkten. De betrokkenen lieten zich, zoals gezegd, leiden door achterdocht en 'wishful thinking' en lieten na hun veronderstelling ook adequaat te verifiëren. Nieman had zich echter te veel vereenzelvigd met de subcultuur van het Comité van PV's: 'wij weten het beter dan onze hoofdsteden', 'Raad moet sterk blijven, EP en Commissie zijn geen bondgenoten'. In de machtsstrijd tussen Frankrijk/Verenigd Koninkrijk en de communautaire staten, en die tussen Commissie/EP en Raad stond hij aan de

andere kant dan de regering die hij vertegenwoordigde. In combinatie met de communautaire gelovigen op BZ kon dat niet goed gaan.

Door de gesprekken en documenten heb ik (delen van) zowel de *formele* als de *subformele* communicatie kunnen blootleggen. De informatie uit Brussel en de hoofdsteden was in haar totaliteit toereikend om de onzekerheden en risico's voor '30 september' op de juiste waarde te kunnen schatten. Niettemin is dit niet gebeurd. De oorzaken hiervan liggen in de *verwerking van de informatie* op het departement. *Wat negatieve feedback* had moeten zijn, werd geëlimineerd of gerelativeerd, dan wel omgezet in *positieve feedback*. Informatie van buitenlandse staatssecretarissen of ambtenaren werd ten onrechte gehouden voor de mening van de regering. Opvattingen van de hoogste politieke echelons bleven vaak buiten beeld. Beleefdheden werden, als dat zo uitkwam, als politieke boodschappen opgevat. Het was een ernstige fout om De Visser verantwoordelijkheid te geven voor het maken van verdragsteksten en hem tegelijkertijd te belasten met het vergaren, verwerken en verspreiden van de buitenlandse reacties hierop. Dat was vragen om moeilijkheden en die zijn er dan ook gekomen. De chef DIE ontpopte zich als een ware *sluiswachter*. Op politiek niveau had Dankert natuurlijk ook gecombineerde verantwoordelijkheden: inhoud, consultaties en rapporteren aan het kabinet.

Ook bij de hoogste besluitvormers was onmiskenbaar sprake van '*wishful thinking*' bij het evalueren van de binnengekomen informatie. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in de *definitie van de situatie*, zoals door Lubbers verwoord en door anderen overgenomen ('Zondagberaad'), dat de afkeuring op ambtelijk niveau nog niet betekende dat ook de ministers het zouden afwijzen. Hieraan lag mede ten grondslag dat de PV Nieman verondersteld werd samen te spannen met zijn collega's en dus niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de ministers weergaf. Toch werd niet besloten de belangrijkste bewindslieden alsnog informeel te benaderen. Hoezeer de persoonlijke relaties ook verstoord waren, Lubbers had tijdig contact op moeten nemen met Kohl, en Van den Broek met Genscher. Er was beslist meer duidelijkheid nodig over het aanstaande Duitse optreden. De ambassadeur in Bonn had daar nog zo op aangedrongen. Hier was de 'raison d'état présidentielle' in het geding, waar persoonlijke gevoelens voor hadden moeten te wijken.

De *oorzaak van de mispercepties* van Nederlandse kant ligt *echter niet uitsluitend in Den Haag*. Ook de belangrijkste bondgenoten, *Duitsland*, *België* en de *Commissie* treft blaam.

Duitsland had voor Zwarte Maandag als *concessie aan Parijs* de *pilarenstructuur* reeds *geaccepteerd*, maar deze 'deal' voor *Den Haag* verborgen gehouden. Ook hielden de Duitsers er een heimelijke strategie op na: het Nederlands concept gebruiken om het Luxemburgse te verbeteren. De Belgische minister Eyskens vond dat het Nederlandse voorstel 'geen schijn van kans had' en had beslist verwacht dat Duitsland het niet zou steunen. Hij liet echter na Van den Broek en Dankert hiervoor expliciet te waarschuwen. Ook de Commissie, met al haar netwerken en voelhorens in Brussel, heeft dit nagelaten. Als de belang-

rijkste vrienden *wél indringend hadden gewaarschuwd* zou de besluitvorming op zondag 29 september hoogst waarschijnlijk *anders zijn verlopen*.

Model C

De beleidsmatige uitwaaiering van de EPU had diepgaande gevolgen voor het interne Haagse besluitvormingsproces. Omdat er geen onderscheid was gemaakt tussen de functies van Voorzitter en lidstaat werd de deur wagenwijd opengezet voor bemoeienissen van de departementen met een tekst die juist de opvattingen van de lidstaten had moeten reflecteren. Dit was een kardinale fout, waardoor het Voorzitterschap veel goodwill heeft verspeeld. Een extra irritante complicatie was dat de interne Haagse discussies nog weer een maand hadden gevergd, waardoor de tijd tot Maastricht wel heel erg kort geworden was. Iets overdreven gesteld, had het Nederlands Voorzitterschap hoofdzakelijk de lidstaat Nederland geconsulteerd. Zowel de Persoonlijk Vertegenwoordigers als de ministers vielen hierover. Sommige partners hanteerden het argument 'te korte tijd' om andere motieven voor zich te kunnen houden (bijvoorbeeld Italië, dat verbolgen was over Nederlandse EMU-voorstellen).

De interdepartementale strijd kan niet los gezien worden van de historische stand van de Europese integratie. Tot het Maastricht-proces leek het 'federale streven' nauwelijks omstreden binnen Den Haag. Nederland had vanaf de jaren vijftig prioriteit gegeven aan *economische* boven *politieke* integratie. Het buitenlands en veiligheidsbeleid lag bovenal verankerd in het Atlantisch bondgenootschap. De Nederlandse Europapolitiek werd eigenlijk maar door een heel klein groepje ambtenaren van een paar ministeries gedragen.

Met de beleidsmatige uitwaaiering van de Politieke Unie werden meer departementen en beleidssectoren bij de onderhandelingen betrokken. De *institutionele belangen en integratietempo's* bleken echter lang niet altijd overeen te komen met het even dominante als onvoorwaardelijke *communautaire streven*. De centrale overheid als geheel *ontdekte Europa* en de departementen gingen – veel meer dan voorheen – hun Europese posities bepalen. Er voortaan bij zijn en meepraten in Brussel werd vaak een doel in zichzelf (en bevorderde de verdragsmatige uitwaaiering). De inzet voor Maastricht was in wezen een herverdeling van de departementale macht, in het licht van de steeds belangrijkere Europese beleidsdimensie. Andere departementen gingen BZ en EZ, alsmede het 'autonome' LNV als voornaamste beleidsbepalers naar de kroon steken. De behoefte aan invloed op het verdragsconcept werd natuurlijk versterkt doordat de ministeries rechtstreeks invloed konden uitoefenen op de *tekst van de Voorzitter* in plaats van die van de lidstaat Nederland.

Het is opmerkelijk hoe weinig het Europees bewustzijn wortel had geschoten op veel ministeries. Ministers hebben heel weinig sturing gegeven aan het EPU-proces: ze hadden het te druk met andere zaken. De casus levert frappante voorbeelden op van *hoe ministers vaak niet het begin, maar het eind van de voortslepende ambtelijke onderhandelingen zijn*. Ook veel topambtenaren

zijn evenwel pas laat in het geweer gekomen. De departementen zijn aan het eind van de zomer sterk gericht op de afronding van de begroting voor 'Prinsjesdag'. Ook de WAO-crisis kwam natuurlijk erg ongelegen. Dat neemt niet weg dat de DG's in het algemeen weinig belangstelling koesterden voor Europa.

Het hele proces werd lange tijd gedragen door de weinige 'Europa-specialisten', van het subtop- of middenniveau. Deze ambtenaren identificeerden zich begrijpelijkerwijs in hoge mate met het standpunt van hun departement *('Wet van Miles')*. Niet zelden verkondigden zij zelf naar eigen goeddunken de opvatting van hun ministerie in het interdepartementaal beraad om daarna pas het fiat van de ambtelijke en politieke leiding te vragen. Als er geen reactie kwam op het verslag, was het beleid: geen bericht, goed bericht. Zelfs kwam het voor dat medewerkers hun privé-mening verkondigden, ook als die haaks stond op die van de minister.

Door de te geringe betrokkenheid van de politieke en ambtelijke leiding voelden de specialisten zich vrijer om hun (gepercipieerde) departementale belang te verkondigen dan om compromissen te sluiten. Hierdoor ontstond een *loopgravenoorlog,* met vaak late en vage conclusies als resultaat. Een andere belangrijke consequentie was dat de Dankert-club van BZ heel veel ruimte kreeg en nam om het interdepartementale overleg te sturen. Daar bestond weinig waardering voor, maar er werd evenmin veel tegenwicht aan geboden. Pas toen de ministeries na de zomervakantie geconfronteerd werden met het Voorzittersconcept gingen de 'alarmbellen rinkelen' (Hirsch Ballin).Van de weeromstuit gingen de topambtenaren en de bewindslieden zich er meer dan ooit en vooral meer dan wenselijk mee bemoeien. Al met al kunnen we spreken van een staaltje van *bureaupolitiek 'uit het boekje'*.

De politieke gezagsdragers kwamen er wel aan te pas, maar juist nu ook in een veel te laat stadium.

De betrokkenheid van de *Tweede Kamer* liep voornamelijk via de commissie Europese Samenwerking. In de aanloop naar het Nederlands Voorzitterschap had deze uitvoerig met de regering gesproken over de uitgangspunten, grote lijnen en specifieke onderdelen van het Nederlandse EG-beleid. Over de inzet van Nederland voor de Europese Politieke Unie bestond een hoge mate van overeenstemming tussen Kamer en kabinet. De gezamenlijke visie had diepe wortels in het verleden en borduurde voort op de communautaire oriëntatie die sinds de jaren vijftig de kern was van het Nederlands beleid (hoofdstukken III en V). Alleen de kleinere christelijke partijen koesterden fundamentele bezwaren tegen deze benadering.

Toch was de veel gehoorde opvatting dat het parlement vrijwel als één blok achter het kabinet stond, onjuist. De scheuring werd nota bene veroorzaakt door de regeringspartijen. De PvdA ondersteunde de Frans-Duitse inzet voor het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, zij het dat ook deze sector gecommunautariseerd moest worden. Het CDA sprak over dit onderwerp met twee verschillende monden. Volgens Dankert en ook Van den Broek zelf

was de *veiligheidspassage* in hun ontwerp (te Atlantisch) *één van de oorzaken van Zwarte Maandag*.

Als de minister van BZ meer rekening had gehouden met de PvdA, een deel van het CDA en D66, was hem de zwaar wegende Frans-Duitse verontwaardiging mogelijk bespaard gebleven. Van den Broek en zijn adviseurs hebben de risico's van een te Atlantische verdragstekst onderschat.

De Tweede Kamer had van haar kant Zwarte Maandag *kunnen helpen voorkomen* door aan te dringen op een uitdrukkelijk *onderscheid* tussen Nederland als *Voorzitter* en als *lidstaat*. Geen enkele fractie deed dat echter, op de RPF en D66 na. De meeste woordvoerders spoorden de regering juist aan het Voorzitterschap te gebruiken om de eigen wensen in vervulling te laten gaan. Onbewust koos de Kamer partij bij de interne stammenstrijd op BZ en het interdepartementale touwtrekken. De opstelling van de Tweede Kamer heeft ongetwijfeld de positie en het streven van de Dankert-club versterkt. De regering ging er terecht van uit dat een minder stringent volgehouden 'federale koers' op stevige kritiek vanuit de volksvertegenwoordiging zou zijn gestuit. Niettemin is het opvallend dat de opstelling van de Kamer niet expliciet werd betrokken bij de belangrijke beslissingen en alleen achteraf als rechtvaardigingsgrond werd aangevoerd. Ook is het treffend dat de duidelijke opstelling van het Europees Parlement geen onderdeel van de beraadslagingen was. Verder heeft zowel de regering als de Tweede Kamer de uitkomst van de 'Assisen' (Rome 1991) onjuist geïnterpreteerd. Afgevaardigden konden niet namens hun parlementen spreken en vertolkten lang niet altijd de overheersende mening van hun collega's. Premier Lubbers heeft dat op zijn rondreis na 30 september kunnen vaststellen, maar dat was voor de 'kenners' echt geen verrassing.

Europese samenwerking werd in deze tijd nog beschouwd als een parlementair specialisme, zoals volkshuisvesting of ontwikkelingssamenwerking. Het Europees bewustzijn was in alle fracties nog zeer matig ontwikkeld. De standpuntbepaling werd in hoge mate overgelaten aan de Europa-woordvoerders. Het deed er niet veel toe dat in Brussel besloten werd over regels voor honderden miljoenen mensen. Het toenemend belang van 'Europa' en de schaalvergroting betekenden niet dat in Nederland meer mensen zich ermee bezig gingen houden. Net als bij het ambtelijk apparaat lag de beleidsvorming voor zeer velen nog in de handen van zeer weinigen.

Model D

Uit mijn onderzoek blijkt hoe belangrijk 'individuele personen' zijn geweest voor de loop der gebeurtenissen. De *idiosyncrasies* (typerende kenmerken waarin individuen zich van elkaar onderscheiden) van de hoofdpersonen traden aan het licht in de vele details van hun optreden, alsmede in de talloze citaten. Lubbers, Van den Broek en Dankert hadden ontegenzeggelijk elk hun eigen beleidsmatige preoccupaties, persoonlijke drijfveren en stijl van opereren. Zij voelden zich in verschillende mate betrokken bij en verantwoordelijk

voor het besluitvormingsproces, zeker *niet altijd conform hun formele posities*. Zouden de voorbereidingen en de consultaties niet anders zijn uitgepakt als Van den Broek zich er intensief mee had bemoeid? Zou 'Maastricht' uiteindelijk ook (het best haalbare) resultaat hebben opgeleverd als Lubbers na Zwarte Maandag niet zo goed geïnformeerd, actief, inventief en geduldig was opgetreden?

De wijze waarop de belangrijkste besluitvormers zich hebben gemanifesteerd, hing natuurlijk ook nauw samen met hun '*beliefsystem*' of overtuigingskader. Wat vrijwel alle belangrijke besluitvormers (behalve Nieman) gemeen hadden, waren een hoog ambitieniveau en een stevige scoringsdrift: Nederland zou wel eens even wat laten zien. Talloze varianten van achterliggende intenties passeerden de revue: het Voorzitterschap diende te worden aangegrepen om het lang gekoesterde ideaal van een Verenigd Europa dichterbij te brengen; 'Luxemburg' moest van tafel; het christendemocratische model hoorde in het verdrag; bekroning van tienjarig premierschap; lauweren oogsten voor het voortreffelijke Nederlandse concept. Het zelfvertrouwen, althans van de Dankert-club, werd ongetwijfeld gevoed door de wetenschap dat het eigen concept mede door de Commissie werd gedragen (minus de inbreng van de departementen).

Door deze mentale instelling werden de besluitvormers kwetsbaar voor *cognitieve distorsies*. Informatie die niet strookte met de ambitieuze inzet, werd dikwijls niet geloofd, onjuist geïnterpreteerd of zelfs gemanipuleerd. Vooral de berichten van de PV en de sondages in de hoofdsteden werden niet onbevangen beoordeeld. Er was sprake van *gevoelsgestuurde waarneming* of *wishful thinking*. Hierdoor ontstonden allerlei *mispercepties*, op grond waarvan vervolgens wél besluitvorming plaatshad. De hoofdrolspelers meenden zelf een rationele afweging te hebben gemaakt aan de vooravond van Zwarte Maandag: het risico werd welbewust genomen. Voor de eigen gemoedsrust werd dit op fiftyfifty geschat. Het vasthouden aan het eigen voorstel, ook al stonden in Brussel alle seinen op rood, wijst op *emotionele of affectieve impulsen* bij de besluitvorming. Het zijn praktijkvoorbeelden van wat Jervis '*cognitieve tekortkomingen*' en '*irrationeel verzet tegen koerswijziging*' noemt.

Natuurlijk waren er ook verschillen in *beliefsystems* herkenbaar. De overtuigde 'federalist' Dankert, de 'Atlanticus' Van den Broek en de 'pragmatische Europeaan' Lubbers hebben elk hun eigen stempel op het proces en het resultaat gedrukt. De minister-president heeft bovendien toegestaan dat de departementen het *Voorzittersvoorstel* gingen amenderen. In dit stadium liet hij de interne Haagse gevoeligheden prevaleren boven zijn verantwoordelijkheid als fungerend voorzitter van de Europese Raad. Aldus hebben alle drie bewindslieden in gezamenlijkheid bijgedragen aan de stevig bekritiseerde *inconsistentie* van het Nederlands concept.

Met een andere *personele samenstelling* van BZ zou het proces hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde wijze zijn verlopen. Hoe zou het voorstel van het Nederlands Voorzitterschap eruit hebben gezien als het niet in handen was gelegd van het zeer sterk communautair gedreven duo Dankert-De Visser?

Zou er dan een even intensieve als geheimzinnige samenwerking met de staf van Delors zijn geweest? (Delors en Dankert waren oude bekenden; Lamoureux en De Visser waren "twee handen op één buik".) Welke ruimte zou De Visser hebben gekregen voor zijn federale avonturen als niet Van Beuge, maar Bot of Van Walsum DGES was geweest? Hoe zou het in Brussel zijn toegegaan als daar niet Nieman als PV had gezeten, maar bijvoorbeeld zijn communautair georiënteerde (en loyale!) voorganger Charles Rutten? Het suggestieve vragenlijstje kan ongetwijfeld nog aanzienlijk worden uitgebreid.

Tegelijkertijd blijkt uit de documenten en vraaggesprekken dat de taakvervulling en opvattingen van hoofdrolspelers soms heel anders waren dan tot nu toe werd aangenomen.

Zo valt op dat de *minister-president* het op *hoofdpunten niet eens* was met de Nederlandse inzet. Hij wilde een sterkere positie van de Europese Raad, een meer Europees veiligheidsbeleid, en hij was (volgens Martens) bepaald geen groot pleitbezorger van uitbreiding van bevoegdheden van het EP. Op al deze punten zat hij derhalve meer op de Franse dan op de officiële Nederlandse lijn. En dan te bedenken dat Mitterrand hem te Atlantisch en te communautair vond. Lubbers past hoe dan ook niet naadloos in de Nederlandse traditie van weerstand tegen een (te) sterke positie van de grote Europese mogendheden. De minister-president was daar te pragmatisch voor.

Minister Van den Broek zou voortdurend op reis zijn geweest naar Joegoslavië. Volgens zijn naaste medewerker (en diens agenda) was de bewindsman echter tijdens het Voorzitterschap zelden in Joegoslavië, en juist vaak op het departement. Hij was fysiek wel aanwezig, maar vertoefde mentaal in andere regionen. De minister was klaarblijkelijk onderworpen aan het verschijnsel '*evoked set*': de besluitvormer beoordeelt de informatie niet juist, omdat hij in beslag is genomen door iets anders. Afgezien van de Joegoslavië-bemoeienissen had Van den Broek, voorafgaand aan de 'zondagavondbeslissing', een uitzonderlijk drukke week bij de VN achter de rug. De '*evoked set*' lijkt ook in hoge mate van toepassing op de andere ministers van BZ: tot 'Zwarte Maandag' werd hun aandacht voornamelijk opgeëist door andere zaken dan de 'ins and outs' van het concept-EPU-verdrag. Lubbers noemt dit aspect zelfs als één van de oorzaken waarom het misging. Het kwam Van den Broek dus wel goed uit dat de 'institutionele expert' Dankert de klus klaarde. Deze taakverdeling was geen geheim. Van den Broek werd door zijn Europese ambtsgenoten dan ook niet met zijn eigen voorstel geïdentificeerd, maar er vervolgens wel zonder mededogen op afgerekend. De opeenstapeling van inhoudelijke bezwaren, uiteenlopende irritaties en soms onvoldoende voorbereiding creëerden een psychologisch klimaat van "dit moest maar eens afgewezen worden" (hoofdstuk III). Het was veelzeggend dat de Europese collega's nauwelijks probeerden het gezichtsverlies van Van den Broek te beperken.

Staatssecretaris Dankert was in de ogen van het kabinet en de buitenwereld de *auctor intellectualis* en drijvende kracht achter het ambitieuze Nederlandse verdragsvoorstel. In Brussel was hij, als oud-voorzitter van het EP, een goede

bekende: hij hoorde duidelijk in het communautaire kamp van Delors. 'Piet' werd na alle negatieve publiciteit rondom 'Zwarte Maandag' als politieke zondebok geofferd en op een zijspoor gezet. De inhoudelijk sturende rol van de staatssecretaris blijkt echter bij lange na niet zo prominent als algemeen werd verondersteld. Uitgerekend tijdens het vervaardigen van het eigen verdragsconcept gaat Dankert doodgemoedereerd drie weken met vakantie en is dan vrijwel onbereikbaar. Hij vertrouwde blijkbaar zodanig op de substantiële bijdragen van het ondersteunende team van Delors en de inzet van De Visser dat zijn aanwezigheid niet nodig was.

De idiosyncratische bijzonderheden zijn verspreid over de verschillende hoofdstukken terug te vinden. Derhalve heb ik deze niet meer herhaald in hoofdstuk VI, hoewel dat gaat over *de topbesluitvormers en hun onderlinge relaties*. Ik heb mij hierin geconcentreerd op de minister-president en zijn relaties met de hoofdrolspelers.

Had Bot gelijk met zijn stelling dat Lubbers de grote motor is geweest achter het hele proces? Vast staat dat hij al in de tachtiger jaren zeer actief was op buitenlandspolitiek terrein. Ook was hij erop uit van het Nederlands Voorzitterschap een uitgesproken succes te maken door in Maastricht overeenstemming te bereiken over een Monetaire en Politieke Unie. Uiteindelijk is dat ook gelukt, waarmee het belangrijkste verdrag sinds de oprichting van de EEG tot stand is gekomen. Het is ongetwijfeld Lubbers' verdienste dat hij na 'Zwarte Maandag' de scherven bij elkaar heeft geveegd en vervolgens de bruikbare stukken aan elkaar heeft weten te lijmen: een 'beter' resultaat was inderdaad niet haalbaar. Voor het succes van de EMU waren minister Kok en zeker ook topambtenaar Maas en de directeur van de Nederlandse Bank Szasz verantwoordelijk.

De meningen over de betrokkenheid van Lubbers bij de voorbereidingen van het eigen Nederlands concept lopen uiteen. De politieke en ambtelijke top van BZ benadrukte Lubbers' grote bemoeienissen en nam het hem kwalijk dat hij na het echec van 'Zwarte Maandag' zijn eigen rol minimaliseerde. Lubbers zelf corrigeerde de indruk die hij eerst had gewekt en gaf toe dat hij het interne topoverleg steeds had voorgezeten. Wel zei hij terughoudend te zijn geweest met pogingen zijn stempel op het resultaat te drukken. Dat laatste wordt bevestigd doordat belangrijke voorkeuren van de premier inderdaad niet in het voorstel terecht zijn gekomen.

De diepe verontwaardiging van BZ-zijde over Lubbers' weergave van zijn betrokkenheid lijkt overdreven in het licht van de – zelfs ook voor de premier volledig geheim gehouden – coproductie met de Commissie. *Er werd in de zomermaanden blijkbaar steeds met Lubbers gesproken over de EPU, terwijl zijn gesprekspartner(s) op een ander front in het geheim met de Commissie een compleet Voorzittersconcept in elkaar stak(en).* Een wonderlijke en niet te rechtvaardigen gang van zaken.

De minister-president had zich door zijn economische kennis, politieke creativiteit en makkelijke omgangsvormen een zeker gezag verworven in de Europese Raad. Met sommige regeringsleiders onderhield hij bovendien ook vriendschappelijke betrekkingen. Anderen hadden meer moeite met zijn stijl van opereren.

Het Maastricht-proces toont aan dat *goede persoonlijke betrekkingen* niet noodzakelijkerwijs leiden tot grotere politieke inschikkelijkheid of wederzijdse compromisbereidheid. De warme relaties met Thatcher en Major hebben niet kunnen voorkomen dat het Verenigd Koninkrijk letterlijk tot het allerlaatste moment de meest halsstarrige dwarsligger in de onderhandelingen was. Ook Hurd, de 'beste collega' van Van den Broek, past in ditzelfde beeld. Lubbers' intensieve contacten met geestverwant en generatiegenoot Martens hebben een aantal belangrijke meningsverschillen niet kunnen verhelpen. Met Santer bestond een veel minder goede relatie.

Ook Poos en Van den Broek waren in veel opzichten tegenpolen. De gereserveerde betrekkingen met beide Luxemburgse ministers hebben zeker niet bijgedragen aan het voorkomen van een botsing tussen de opeenvolgende Voorzitterschappen. Santer en Poos wilden zelf met de eer wilden strijken: het moest het Verdrag van Luxemburg worden. Zij vonden een tijdig compromis belangrijker dan hun eigen beleidsinhoudelijke wensen.

Kohl speelde als leider van het herenigde Duitsland een sleutelrol in het Maastricht-proces. De jarenlange vertrouwensrelatie met Lubbers had Nederland goed van pas kunnen komen tijdens het Voorzitterschap van 1991. Eén gedenkwaardige avond in Straatsburg maakte een abrupt einde aan dat vooruitzicht. De Tweede Wereldoorlog werkte kennelijk soms nog door in de persoonlijke beleving van deze generatie leiders. Lubbers en Kohl lieten hun emoties winnen van de ratio, met alle persoonlijke en politieke gevolgen van dien. De premier vond dat zijn eertijds bescheiden vriend de nieuwe macht naar het hoofd gestegen was: "Ik ben nu niet alleen leider van Duitsland, maar van heel Europa...", legt hij hem in de mond. Het ging niet alleen om de nieuwe Kohl, maar ook om het nieuwe Duitsland. De breuk is nooit meer hersteld. Als de persoonlijke vriendschap in tact was gebleven, zou Lubbers hebben kunnen afspreken onder welke voorwaarden Duitsland het Nederlands ontwerp zou willen steunen. Het zou dan vooral zijn gegaan om de marges die de Frans-Duitse samenwerking toelieten.

Ongelukkigerwijs waren ook Genscher en Van den Broek ernstig gebrouilleerd. De Duitse minister verweet zijn Nederlandse ambtgenoot eveneens een negatieve houding ten aanzien van de Duitse eenwording. Dat is zeer opmerkelijk, vooral ook omdat Van den Broek zelf zegt niet negatief te zijn geweest over de hereniging. Daarbovenop kwam nog de ruzie over de erkenning van Kroatië en Slovenië. Genscher heeft Van den Broek een streek geleverd, door hem, zonder waarschuwing of vooroverleg, de Duitse steun te onthouden die eerder op lager niveau was toegezegd. Dat was een ernstige breuk met de mores tussen bevriende partners. Alle ministers hadden de week voor Zwarte Maandag bij de VN in New York doorgebracht zonder met Van den Broek

over de dreigende afgang te spreken. Dat vrijwel niemand van zijn collega's vóór of tijdens de vergadering met een formule kwam om 'Hans' zijn afgang te besparen, geeft aan dat de *persoonlijke relaties* in de Raad niet zo 'excellentes' waren als Poos ons wil doen geloven.

Ook de ernstig vertroebelde betrekkingen tussen Lubbers en Van den Broek hebben hun weerslag niet gemist op het functioneren van het Nederlands Voorzitterschap. De gezamenlijke Europese verantwoordelijkheid heeft niet echt een *disciplinerende invloed* gehad. De twee ergerden zich dikwijls aan elkaar en vormden duidelijk geen effectief duo. Lubbers zegt zich, althans tot 30 september, in zijn functioneren beperkt te hebben gevoeld door de spanningen met zijn collega. Het meningsverschil over de Europese Raad bleef doorzieken, zonder dat er onder het Voorzitterschap nog veel over werd gezegd.

Ondanks alle meningsverschillen en spanningen had de beslissende bijeenkomst op zondag 29 september opmerkelijk veel kenmerken van *Groepsdenken*. Het is verbazingwekkend dat niemand van de aanwezige, door de wol geverfde politici en ambtenaren zich hiervan bewust was. Van een rationeel afwegen en op consequenties beoordelen van opties was geen sprake. De aanwezigen traden het rationele besluitvormingmodel met voeten, zonder dat ze het zelf in de gaten hadden, ja, ze meenden dat ze een 'calculated risk' namen.

De bij *foreign policy fiasco's* dikwijls gesignaleerde *'bolstering tactics'* waren ook in dit geval niet van de lucht. Voor sommige rationalisaties achteraf viel wel iets te zeggen; andere waren duidelijk bedoeld om het eigen tekortschieten te camoufleren. Opvallend was dat de leden van de Dankert-club, ook jaren later en onafhankelijk van elkaar, dezelfde analyses van het gebeurde ten beste gaven. Ook viel het op dat, met uitzondering van Van den Broek, weinigen hun oorspronkelijke mening (vele) jaren nadien hadden bijgesteld.

Oorzaken Zwarte Maandag: *indien* en *als*

De aanvullende en onderling corrigerende werking van de perspectieven maakt dat hun waarde pas echt *bleek* in onderlinge samenhang. Alle modellen tezamen boden aldus een cumulatie van oorzaken voor 'Zwarte Maandag'. Het valt daardoor heel moeilijk aan te geven wat de doorslaggevende oorzaken van het debacle zijn geweest.

Indien de regering niet zulke hoge communautaire ambities had gekoesterd en niet zo was aangespoord door de Tweede Kamer, dan was het Luxemburgse concept op tafel gebleven. Als het Luxemburgse Voorzitterschap niet via de PV's en het Raadssecretariaat 'gekaapt' was door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zou Nederland geen ingrijpende wijzigingen hebben overwogen. Indien er wel een onderscheid was gemaakt tussen Nederland als Voorzitter en als lidstaat, was ons land veel kritiek bespaard gebleven en hadden de departementen hun verlanglijstjes kunnen inbrengen bij de onder-

handelaar namens Nederland. Niettemin had de Commissie ook dan haar aanzienlijke 'communautaire' invloed kunnen uitoefenen op (de onberispelijke kwaliteit van) het *Voorzittersdocument* via de coproductie. Als betere relaties met het Raadssecretariaat hadden bestaan, zou Nederland niet eenzijdig zijn aangewezen op de steun van de Commissie. Indien de coproductie geen 'operatie stiekem' was geworden, dan hadden de achterdocht en irritatie in Brussel én Den Haag niet zulke fnuikende proporties aangenomen. Indien de interne organisatie was aangepast of als er geen subculturele koninkrijkjes op BZ hadden bestaan, had het interne besluitvormingsproces ongetwijfeld rationeler kunnen verlopen. Als Van den Broek en DGPZ meer oog hadden gehad voor de onvermijdelijkheid van een zekere verschuiving van het Atlantisch primaat naar een meer zelfstandig Europees veiligheidsbeleid, dan had de Frans-Duitse coalitie zich ook soepeler opgesteld. Als de consultaties adequaat waren geweest tot en met de hoogste politieke niveaus en bovendien waren herhaald na tekstaanpassingen, dan zou de 'zondagavondbeslissing' er hoogstwaarschijnlijk anders hebben uitgezien. Indien de persoonlijke relaties Kohl-Lubbers en Van den Broek-Genscher niet zo slecht waren geweest, dan zou Duitsland het Nederlands Voorzitterschap niet zo onverhoeds hebben laten vallen. Als Duitsland, België en de Commissie Nederland zonder terughouding hadden ingelicht over de kansen, had de Nederlandse regering zich waarschijnlijk wel bedacht. De beslissing 'doorgaan' was wellicht ook niet genomen als de besluitvorming rationeler zou zijn verlopen en niet het uitgesproken karakter van 'Groepsdenken' had gekregen. Indien de drie verantwoordelijke bewindslieden een grotere onderlinge vertrouwensrelatie hadden onderhouden, dan was er vast een effectievere politieke sturing geweest en zou het eigen concept minder inconsistent zijn uitgevallen. Als de PV Nieman vertrouwen had genoten en er goede persoonlijke relaties met hem hadden bestaan, zouden zijn waarschuwingen anders zijn opgevat. De *als*-en *indien*-vragen laten zich ongetwijfeld nog flink uitbreiden.

Niettemin beschouw ik op grond van mijn studie in elk geval als hoofdoorzaken: het verblindende karakter van de hoge communautaire ambities; de onjuiste beoordeling van de machtspolitieke context; het zich op sleeptouw laten nemen door de Commissie; de vermenging van het Voorzitterschap met de (departementale) lidstaatbelangen; het te sterk vasthouden aan het Atlantisch primaat; de verstoorde persoonlijke verhoudingen.

Hieruit volgt dat voor mijn casus het ene model als verklaringsinstrument niet als belangrijker kan worden beschouwd dan het andere. Het onderzoek bevestigt daardoor mijn aanname dat er geen wetenschappelijke rechtvaardiging bestaat voor een algemene hiërarchie van modellen, op volgorde van relatief belang. De in mijn casus gebleken relatieve betekenis van elk van de modellen kan in een ander geval verschillend uitwerken.

De modelmatige benadering heeft hoe dan ook haar waarde in deze studie bewezen. Zij brengt ordening aan en verschaft belangwekkende inzichten. Tegelijkertijd doen de modellen en de subthema's in hun totaliteit recht aan de complexiteit van de besluitvorming in de buitenlandse politiek.

Epiloog: lessen uit Maastricht

Anno 2008 is van het consequente Nederlandse streven naar een supranationaal of federaal Europa niet veel meer te bekennen. Twee jaar tevoren had de regering afscheid genomen van het 'Europese droomdenken'.[1] De bewindslieden noemden versterking van Europese samenwerking en verdieping van de integratie alleen nog maar gewenst "daar waar een nationale benadering niet tot een optimale behartiging van de belangen van de Nederlandse samenleving leidt".[2] In plaats van een 'naïef' federalisme werden concrete nationale belangen leidraad voor het Europabeleid.

Wat tijdens het Maastricht-proces taboe was, is nu politieke prioriteit. Het hoofdprobleem voor de regering werd, in navolging van Thatcher en Major, 'hoe de macht van Brussel het best gecontroleerd en in toom gehouden kan worden'. Bewindslieden spreken over Europese regeldrift, bureaucratie en centralisme.[3]

De Europese ontwikkelingen zouden veel meer ingebed moeten worden in de nationale politieke processen. Versterking van de democratische dimensie van de EU dient niet zozeer in het *Europees* Parlement, maar in de *nationale* volksvertegenwoordiging te worden gevonden. Subsidiariteit gaat samen met 'proportionaliteit' in de officiële teksten en speeches de boventoon voeren: de EU mag zich alleen op (deel) terreinen begeven voor zover dat een duidelijke meerwaarde oplevert ten opzichte van wat lidstaten en lagere overheden kunnen uitrichten. Het opkomen voor nationale belangen, vooral in financiële zin, werd veel sterker dan voorheen een expliciete beleidsdoelstelling. De opstelling van de regering na juni 2005 (referendum over de Europese Grondwet) werd bovenal bepaald door de behoefte het vertrouwen van de bevolking in de EU te herstellen. De onvrede van de burgers moest serieus genomen worden: zonder voldoende legitimiteit kan de integratie stranden.

Een uitvoerige beschouwing over de omslag in het Nederlands Europabeleid valt buiten het bestek van dit proefschrift. Daarom beperk ik mij hier tot enkele hoofdpunten die betrekking hebben op de beleidsvorming.[4]

Volgens minister Bot en staatssecretaris Nicolaï (bewindslieden in het kabinet-Balkenende II) lag de achtergrond van de veranderde Nederlandse opstelling mede in het Verdrag van Maastricht. Supranationale besluitvorming was niet meer zo evident in het belang van kleine lidstaten, omdat met de verbreding van het werkterrein in de Politieke Unie de grote lidstaten zich zelfverzekerder gingen opstellen. Bij het Europees buitenlands beleid maakten de grote drie steeds meer de dienst uit. Volgens de bewindslieden heeft die ontwikkeling bij de kleinere landen de behoefte versterkt zich duidelijker te manifesteren.[5]

De veranderingen in het maatschappelijk klimaat zijn van bijzondere betekenis geweest voor de heroriëntatie op Europa. Factoren als mondialisering,

terrorisme en immigratie hebben gevoelens van onzekerheid en onveiligheid onder de bevolking teweeggebracht, waardoor ook de Europese samenwerking in een negatiever daglicht is komen te staan.

Vooral door de problemen in de zogenoemde multiculturele samenleving werd de behoefte versterkt om de eigen Nederlandse identiteit en soevereiniteit te behouden of zelfs te cultiveren. Ook de uitbreiding van de EU heeft het wantrouwen tegen 'Brussel' versterkt.

Het ging zich daarnaast wreken dat Europa decennialang vooral een aangelegenheid voor ingewijden was, waar de bevolking nauwelijks bij betrokken werd. Algemene sentimenten van ontevredenheid en wantrouwen werden daardoor gemakkelijk geprojecteerd op 'Brussel'. Binnen de Nederlandse context had de EU maar weinig verdedigers: kans voor 'open doel' voor de steeds talrijkere Eurosceptische politici. De interne ontwikkelingen in de Haagse bureaucratie zijn ongetwijfeld beïnvloed door deze maatschappelijke en politieke factoren, maar kenden ook hun eigen dynamiek.

Organisatiestructuur

Uiteraard heeft de departementsleiding na Zwarte Maandag zich bezonnen op mogelijke verbeteringen in de organisatie. Toch mocht na 'Maastricht' de interdepartementale coördinatie in handen blijven van BZ, alle commotie ten spijt. Ook verdere ingrijpende reorganisaties bleven uit.

Tot 1995. In dat jaar bracht minister Van Mierlo de Nota 'De herijking van het buitenlands beleid' uit. Hierin werden naast financiële en beleidsmatige wijzigingen bovenal organisatorische veranderingen aangekondigd. Het buitenlands beleid moest worden 'ontschot'.[6]

De achtergrond van de 'Herijking' was dat de PvdA en de VVD het in de formatie van het kabinet ('Paars I') niet eens hadden kunnen worden over de uitgaven voor defensie en ontwikkelingssamenwerking. De discussies over dit beperkte vraagstuk waaierden echter uit. Van Mierlo: "Als je een raadsel niet kunt oplossen, moet je het vergroten, is de stelling van Mulisch. Dat is waar en dat hebben we gedaan, een groter kader maken om de middelen te vinden. Uiteindelijk was het politiek-financiële probleem snel uit de wereld. In de toepassing van de herijking zijn vervolgens organisatorische fouten gemaakt. De grondgedachte was goed."[7] Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk wijst met nadruk op de beleidsmatige overwegingen achter de herijking: "OS en buitenlandse politiek moesten één geheel worden."[8] Van Mierlo vond het daarnaast van grote betekenis dat bij de beleidsvorming ook meer rekening werd gehouden met de belangen van andere departementen. De beleidscoördinatie liet volgens hem nogal wat te wensen over.[9]

De ingrijpende reorganisatie liet de schotten tussen de 'Atlantici' (DGPZ) en de 'Europeanen' (DGES) evenwel geheel ongemoeid! Volgens Van Mierlo, Pronk en betrokken ambtenaren had de herijking dan ook *niets met Zwarte Maandag te maken*, zoals dikwijls is gesuggereerd.

De Bruijn was in deze tijd directeur-generaal Europese Samenwerking. Hij wenste per se niet dat zijn DGES zou worden betrokken bij de reorganisatie: "Bij ontschotting zou DGES het afleggen. Het risico bestond dat we onze taak als coördinator zouden verliezen. Wij wilden geen slachtoffer worden, daarom hebben we met succes een groot hek om DGES gezet."[10]

Cultuur

De Herijkings reorganisatie betekende dat BZ zich meer voor externe invloeden zou openstellen, maar leidde uiteraard niet onmiddellijk tot een complete cultuuromslag. Het patroon van koninkrijken was diepgeworteld en bleef gewoon bestaan. Toen oud-secretaris-generaal Bot in 2004 minister werd, trof hij nog steeds dezelfde schotten aan. Hij beschouwt dat echter als onvermijdelijk, omdat de materie waarmee de compartimenten zich bezighouden zo verschillend is. Maar Bot noemt ook een andere reden: "Er zitten drie bewindslieden met eigen agenda's, eigen ambities en een eigen profileringsdrang. De DG ondersteunt altijd zijn eigen politieke baas en dat zal onvermijdelijk tot een zekere verschotting leiden."[11]

Door de mondialisering en Europeanisering ontstaan echter meer overlappingen van beleidssectoren. DGPZ en DGES kunnen niet meer onverkort hun eigen gang gaan. Met de voltooiing van de interne markt en de toevoeging van nieuwe beleidsterreinen is geen enkele 'chasse gardée' meer te handhaven. Buitenlandse politiek wordt, ook op veiligheidsgebied, tegenwoordig sterk gecoördineerd in Europees kader. Onderwerpen als energie, terrorisme en migratie raken veel andere thema's en regio's. Hierdoor moeten de compartimenten het lang gekoesterde non-interventiebeginsel opgeven. Het wij en zij denken is hiermee evenwel nog niet geheel van de baan. De onontkoombare samenwerking heeft namelijk ook een keerzijde. Zo wijst minister Pronk met zijn lange departementale ervaring op een structureel fenomeen: "Bij overlappingen komen al snel de ambtelijke competenties in het geding. Dan is essentieel wie de leiding heeft bij de voorbereiding, want die definieert en analyseert het probleem en concipieert de opties waaruit gekozen wordt. Kortom, er is altijd strijd om 'wie is de *lead agency*'."[12]

De vrees of onwil om over de schuttingen te klimmen is de laatste jaren ook verminderd door het personeelsbeleid. De subculturen versterken zichzelf niet meer door het systeem van benoemingen. De integratie van de binnen- en buitendienst was al in de jaren tachtig ingezet, maar resulteerde pas in de jaren negentig in voortdurende wisselingen van loopbaanlijnen. De diplomaat-ambtenaar gaat elke vier jaar naar een andere post. Wie nu Europese integratie doet, kan straks bij de NAVO of in Maputo zitten. Het ging hier dus om wijzigingen van de *structuur* die hun weerslag hadden op de *cultuur*. In de Europese sector werd geleidelijk een nieuwe generatie ambtenaren benoemd.

DGES had de herijking 'overleefd', maar raakte in de praktijk haar autonome positie kwijt. De schotten verdwenen niet, maar werden wel veel po-

reuzer. Het non-interventiebeginsel was door de onvermijdelijke beleidsintegratie niet meer goed vol te houden. Al deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de lang gekoesterde en 'afgeschermde' DGES-cultuur aan erosie onderhevig werd. De eens zo onaantastbare communautaire leerstellingen werden steeds minder vanzelfsprekend.

Communicatie

'Zwarte Maandag' heeft bij BZ geleid tot een evaluatie van de relevante *communicatie*. Vooral de verwerking van de rapportages van de posten is nader geanalyseerd: alle relevante berichten werden nog eens goed doorgenomen. Volgens de SG Bot was de conclusie dat de rapportages onjuist waren geïnterpreteerd. Ook de resultaten van de verkennende bezoeken in de hoofdsteden waren veel te positief verwoord. Bot formuleert de conclusies die toen zijn getrokken: "De rondreizen van Dankert waren te haastig verlopen. Hij had twee of drie keer moeten terugkomen, telkens met alternatieven en nieuwe voorstellen. Meer in het algemeen zouden ambtenaren, maar ook bewindslieden, voortaan kritischer dienen te luisteren naar wat de posten te melden hebben. Iedereen moest zich goed realiseren dat men in het buitenland veel beleefder zijn twijfels kenbaar maakt dan in Nederland. Tegen een bezoekende bewindsman wordt bijna nooit nee gezegd. Negatieve reacties worden verpakt in vriendelijkheden: het concept is interessant, veel goede ideeën, maar men moet nog verder studeren." De SG en latere PV en minister wijst terugkijkend (2007) ook op het belang van lichaamstaal: "Los van de beleefdheidsfrasen *zie* je aan je gesprekspartner of het er wel of niet in zit, of dat je nog vijftien keer moet terugkomen."[13]

Wie van de toenmalige departementsleiding deze evaluatie ook onderschreven, niet staatssecretaris Dankert. Hij zei (1994) zich alleen vergist te hebben in de steun van de Duitsers. De oorzaak hiervan legde hij niet in verkeerd geïnterpreteerde beleefdheidsfrasen, maar in het achterwege blijven van consultaties op de politieke niveaus *boven* hem.[14] Ook collega BZ-bewindsman en partijgenoot Pronk deelt de analyse van Bot niet: "Bewindslieden en ambtenaren zijn wel beschuldigd van naïveteit, maar dat was niet terecht. Er is veel gedraaid in de hoofdsteden. Bovendien waren diegenen die informatie gaven niet dezelfden als die uiteindelijk de beslissingen namen."[15] De vraag in hoeverre het hier een incidenteel of structureel communicatieprobleem betreft, wordt blijkbaar uiteenlopend beoordeeld. Complicerende factor bij de evaluatie van de 'Maastricht communicatie' is dat de schuldvraag er doorheen loopt. Het onderschrijven van lessen staat bijna gelijk aan het tekenen van een schuldbekentenis voor de afgang.

Niettemin staat het wel vast dat de miscalculatie van 'Zwarte Maandag' heeft doorgewerkt op het departement, zoals door Bot is aangegeven. Niemand wilde opnieuw beschuldigd kunnen worden van 'wishful thinking'.

Mocht eerst de wenselijkheid zwaarder wegen dan de haalbaarheid, na 'Zwarte Maandag' werden de gewichten op de balans verhangen. Minister Van

Mierlo (1994-1998) vond zelfs dat deze was doorgeslagen: "Een bewindsman behoort te denken in termen van wenselijkheden en de ambtenaar wijst op de haalbaarheden. Als het goed is, komt het beleid op het snijpunt van die twee tot stand. Op BZ was dat evenwicht zoek. Daar kunnen politieke redenen voor zijn, maar een verklaring is ook dat elke minister van Buitenlandse Zaken overbelast is en dat gaat ten koste van het richting geven. Als er geen drijvende kracht is, krijg je status-quo politiek."[16] In elk geval ervoer Van Mierlo het vergaren en beoordelen van berichten uit het buitenland niet (meer) als ontoereikend. BZ had wel een communicatieprobleem, maar dat was anders van aard. Het departement had onvoldoende zicht op de *eigen samenleving en de binnenlandse politiek*: "BZ was een vesting met weinig kijkgaten naar de eigen omgeving. Er was een naar binnen gekeerdheid van het denken, een cultuur die heel erg om zichzelf draait."[17] Voor Van Mierlo vormde de vergroting van het kijkgat één van de motieven voor de herijking.

In de jaren daarna zouden de antennes van BZ geleidelijk aan echter juist steeds sterker op het binnenland worden gericht. De oorzaak hiervan moet vooral in de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen worden gezocht, waaraan ook BZ zich moeilijk kon onttrekken. Toch verkeek het departement zich op de gevoelens van de bevolking, zoals deze bij het referendum tot uitdrukking kwamen. Een actieve campagne werd niet nodig geacht, ook al omdat het initiatief voor de volksraadpleging bij de Tweede Kamer lag.

De interdepartementale coördinatie

BZ had zijn interdepartementale coördinatietaak na 'Zwarte Maandag' mogen behouden, maar niet zonder slag of stoot. Integendeel. De afgang in Brussel had ook *bureaucratisch-politieke* effecten in Den Haag. Een aantal departementen had de gebeurtenissen aangegrepen om de coördinatorfunctie van BZ ter discussie te stellen. Het departement was niet in staat gebleken de juiste bemiddelende rol te spelen, maar was erop uit geweest zijn eigen visie door te drukken. Sommige ministeries hadden overigens al verscheidene keren bij kabinetsformaties getracht BZ van de coördinatie te ontheffen. Ook waren departementen er voortdurend op uit onderdelen waar ze zelf de eerste verantwoordelijkheid voor droegen, zoals transport (V en W), milieu (VROM) of handelspolitiek (EZ), 'informeel' buiten de Coco om rechtstreeks aan de ministerraad voor te leggen. Nu zagen ze hun kans schoon: de formele structuur moest op de schop.

De Directie Europese Integratie kreeg daarom een nieuwe plaatsvervangend Chef, met als hoofdopdracht 'de coördinatie voor BZ te behouden'.[18] In deze functie werd De Bruijn benoemd, die later Chef, directeur-generaal en Permanent Vertegenwoordiger zou worden. Hij stond voor een moeilijke opdracht. De Bruijn: "Na Zwarte Maandag bereikten de aanvallen van de departementen op ons een hoogtepunt. BZ werd arrogantie verweten, een houding van 'wat wij doen is goed gedaan'. Wij waren kwetsbaar geworden. Het offensief kwam overigens niet van bewindslieden, maar van hoge ambtenaren."[19]

De beleidsmatige verbreding in het Verdrag van Maastricht had ook tot gevolg dat departementen internationale eenheden gingen opzetten. Capaciteit en deskundigheid in Europese zaken namen daardoor toe, met als gevolg dat ook de positie van verscheidene departementen versus BZ werd versterkt.

Om de belegering van de 'Apenrots' af te slaan, werd gekozen voor een tweeledige strategie. Allereerst probeerden de ambtelijke veldheren op tijd te spelen. De Bruijn: "De ervaring met de Haagse bureaucratie leerde ons dat als je de zaken maar lang genoeg vooruitschuift, de stormen wel weer overwaaien."[20] Daarnaast werd besloten tot een werkwijze waarop de ministeries zich serieuzer genomen voelden. Zo heeft BZ toen het eigen beleid mede onderwerp van de beleidsafstemming gemaakt. Dat gebeurde daarvoor niet, tot ergernis van de departementen die zichzelf wel 'lijdend voorwerp' van de coördinatie voelden. Het betekende dat DGES nu ook DGPZ-beleid ging coördineren. Ontschotting, inderdaad, maar tegelijkertijd ook bron van nieuwe conflicten.

Veranderingen van procedures bleken echter niet genoeg. De druk van 'vakdepartementen' om toch (onderdelen van) de coördinatie af te staan, bleef maar aanhouden. Voor BZ zou het echter verlies van een essentiële taak betekenen, die het hoe dan ook wenste te behouden. Om aan de benauwende departementale omsingeling te ontkomen, moesten belegeraars anderszins tevreden worden gesteld. Daartoe namen de verdedigers van de burcht nu ook hun toevlucht tot inhoudelijke concessies. BZ liet steeds meer zijn oren hangen naar de wensen van zijn belagers.

Volgens De Bruijn hebben vooral, maar niet uitsluitend, Financiën en Justitie hier sterk van geprofiteerd. Door de totstandkoming van de EMU was de positie van (de minister van) Financiën aanzienlijk versterkt. De nettobetalerspositie van ons land was Financiën al langere tijd een doorn in het oog. Voor BZ, althans DGES, was dit onderwerp echter een anathema. *Geld terug* of 'rebate' waren vieze woorden, die niet pasten in de communautaire benadering. Staatssecretaris Benschop (1998-2002) van BZ werd zelfs een gedreven pleitbezorger van het voormalige taboe.

BZ mocht de coördinatiefunctie behouden, maar dat bleek uiteindelijk een pyrrusoverwinning. Door het krampachtig vasthouden aan de formele taak verloor het departement juist de invloed die het voordien op het afstemmingsproces had. De eigenmachtige opstelling, zo kenmerkend voor het Maastricht-proces, verdampte gaandeweg.

Hierdoor loste ook de waterscheiding tussen BZ en een aantal departementen op, zodat het afstemmingsproces soepeler ging lopen. Zo ontstonden er minder interdepartementale problemen bij (de voorbereiding van) het Nederlands Voorzitterschap dat leidde tot het Verdrag van Amsterdam (1997). Overigens was hierbij ook van belang dat er binnen de bestaande structuren nu wel een duidelijk onderscheid gemaakt werd tussen Nederland als *lidstaat* en Nederland als *voorzitter*.[21] Ook werden honderden ambtenaren die bij de

uitvoering van het Voorzitterschap betrokken waren beter op hun taak voorbereid, onder meer door trainingsprogramma's.

Niettemin werden de aanvallen op de coördinatiefunctie van BZ nooit helemaal gestaakt. Als bewindsman ervoer Bot (2004-2006) nog steeds sterke druk van andere ministeries. Hij hanteerde nu een argument dat vóór 'Zwarte Maandag' beslist ongeloofwaardig zou hebben geklonken: "Ook in het kabinet kwam dat vaak aan de orde en dan zei ik altijd 'wij zijn het enige ministerie dat geen directe belangen heeft bij al die onderwerpen. Daarom zijn wij een goede bemiddelaar en dat moeten we blijven'."[22] Sinds 'Zwarte Maandag' was er blijkbaar het één en ander veranderd op BZ!

Behalve vanuit het eigen departement werd de Europese beleidsdominantie van DGES nu ook inhoudelijk ondergraven door de andere ministeries. De eens zo strikte communautaire leer verwaterde hierdoor steeds meer. Toen het grote taboe van onze nettobijdrage eenmaal was doorbroken, zagen ook andere departementen hun kans schoon steeds verder door de communautaire linies heen te breken. Meerderheidsbesluitvorming, bijvoorbeeld, was niet voor elke sector gewenst, dat moest maar eens duidelijk worden.

Hoe Europeser zijn beleidsterrein werd, des te meer het Ministerie van Justitie ongestoord zijn gang kon gaan. Ook de traditionele interdepartementale tegenstellingen en bondgenootschappen veranderden. Zo identificeerde BZ zich sterker met uitgavenbeheersing en liberale handelspolitiek, de stokpaardjes van Financiën en EZ. Hierdoor kwam het in botsing met het Ministerie van Landbouw, tot die tijd juist de belangrijkste bondgenoot in het communautaire streven en tegenstander van het 'just retour-beleid'.

Ondanks doorgevoerde verbeteringen bleef de departementale afstemming een voortdurend onderwerp van kritische beschouwingen. Nog in 2007 was het streven naar verbetering een algemene beleidsdoelstelling. Het zou daarbij gaan om vernieuwingen en aanpassingen die nodig waren om Nederland effectiever te laten opereren, mede *met het oog op de verwachtingen van de burgers van Europa.*[23]

De wens tot wijziging van het afstemmingsproces wordt niet algemeen gedeeld. Zo komen Kleistra en Van der Zwan in de *Internationale Spectator* tot de conclusie dat de vele adviezen om de coördinatie te reorganiseren *schijnoplossingen* zijn, omdat het in wezen gaat om politieke sturing en betrokkenheid.[24] Oud-premier Kok, die in dit opzicht kan bogen op een ruime ervaring, relativeert het probleem zelfs verregaand: "Als minister-president had ik goed inzicht in hoe de coördinatie in de verschillende EU-staten verloopt. Het is overal een ingewikkeld proces. Ik kan je verzekeren dat Nederland, samen met het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, veruit de best functionerende coördinatie heeft. Dit werd algemeen erkend in Europa. Het dwong respect af en dat betaalde zich uit."[25] Ook De Bruijn en Pronk delen deze opvatting.[26]

Het is dan ook zeer de vraag of het onderbrengen van de coördinatie bij het Ministerie van Algemene Zaken tot substantiële verbeteringen zal leiden.

De achtereenvolgende minister-presidenten, de ministers van Buitenlandse Zaken en hun ambtelijke staven hebben er nooit veel in gezien. De premiers willen, terecht, tot een laat moment hun handen vrij houden. Bovendien wensen ze geen ambtelijk Europees waterhoofd op hun kleine departement. BZ is, ondanks (de gevolgen van) 'Zwarte Maandag', nog steeds het beste toegerust om de haalbaarheid en de consistentie van de Nederlandse inzet in Brussel te bewaken. Wel is het van essentieel belang dat de departementen belangrijke onderlinge problemen vroegtijdig op kabinetsniveau melden en daarmee ambtelijke loopgravenoorlogen voorkomen.

De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken

Het toenemende belang van de Europese Raad heeft ook de positie van de achtereenvolgende premiers verder versterkt. In het algemeen zijn de regeringsleiders zonder twijfel de belangrijkste spelers op het Europese toneel. Door de inhoudelijke uitwaaiering na 'Maastricht' werd de minister-president bovendien bij Europese onderwerpen betrokken, waarmee hij zich, veel meer dan zijn collega van BZ, 'dagelijks' functioneel bezighoudt: sociaal-economische politiek, asielbeleid, energie, terrorisme, kortom hoofdonderdelen van regeringsbeleid. Hierdoor kon de regeringsleider een groter stempel drukken op de inzet en uitvoering van de Nederlandse Europese politiek in brede zin. Bot maakte de veranderingen als PV én als minister mee: "Zwarte Maandag heeft ertoe geleid dat de minister-president een grotere verantwoordelijkheid is gaan nemen voor het Europese beleid. Hij is zich er op een veel breder terrein mee gaan bemoeien. Deze betrokkenheid is inmiddels structureel geworden."[27] Ook De Bruijn heeft als PV van nabij een groeiende betrokkenheid van de premier vastgesteld.

Wat betekende deze grotere rol van de premier voor zijn relatie met de minister van BZ? Ligt hier wellicht ook een verklaring voor de koerswijziging in het Europabeleid?

Minister-president Lubbers had na 'Zwarte Maandag' het Europese heft duidelijk in handen genomen. Na 'Maastricht' heeft hij dit niet meer afgestaan. Minister Van den Broek heeft hier zijn conclusies aan verbonden en is voortijdig vertrokken naar de Europese Commissie. Zijn opvolger Kooijmans (1992-1994) had er gedurende zijn anderhalfjarige mandaat geen behoefte aan de strijdbijl tegen Lubbers op te nemen.

Premier Kok was bij zijn aantreden vastbesloten om niet in een gevecht met zijn collega van BZ, Van Mierlo, verzeild te raken: "Ik had veel van de regelmatig wederkerende conflicten tussen Lubbers en Van den Broek geleerd en vooral hoe het niet moest. Het was een competentiegevecht, vooral veroorzaakt door geldingsdrang. Ook op ambtelijk niveau werkte dat door. Werken aan nieuwe structuren vond ik echter niet zinvol, daar kom je nooit goed uit. Het gaat om de juiste mensen, medewerkers die goed oog en oor hebben bij BZ, weten wat er speelt, en assertief en beminnelijk zijn. Gelukkig had ik mensen die goud waard waren."[28]

Van Mierlo zegt dat hij al vóór zijn ministerschap "goed op de hoogte was van de haat en nijd tussen AZ en zijn departement, vooral tot uitdrukking komend in de na-ijver tussen de minister en de premier". Hij vond echter een oplossing: "Ik had het voordeel dat Kok geen ervaring had met de politieke kant van buitenlands beleid en ook niet deed alsof. Ik heb gezegd, Wim, er is een oude vete tussen BZ en AZ, en daar moeten we vanaf. De minister-president wordt steeds belangrijker bij de *uitvoering* van het buitenlands beleid, dat is vervelend voor de minister van BZ. Die moet de glamourmomenten afstaan en dat vinden ook zijn medewerkers niet leuk. Dat kan mij echter geen bal schelen. Laten we afspreken dat jij alle ruimte voor de uitvoering krijgt en ik het beleid maak, natuurlijk beide in samenwerking. Kok was het hiermee eens en het heeft in de praktijk prima gewerkt. Er waren bijna nooit ruzies."[29]

Minister Bot was een topdiplomaat met een zeer lange Brusselse ervaring. Zijn relatie met minister-president Balkenende werd hier, vooral aanvankelijk, sterk door bepaald. Bot werd in 2003 minister, naar eigen zeggen vooral omdat Nederland EU-voorzitter zou worden en premier Balkenende heel weinig Europese ervaring had: "Ik werd ingehuurd om dat hele Voorzitterschap er doorheen te loodsen en dat is dacht ik ook wel goed gelukt." Later kreeg Balkenende volgens Bot steeds meer belangstelling voor buitenlands beleid en is zich ook meer op het internationale podium gaan manifesteren.[30]

Kok en Balkenende hebben zich beiden eerder aangesloten bij de dominante opvatting over Europa in het kabinet dan dat zij vanuit een sterke overtuiging richting hebben gegeven aan het beleid.

Ten slotte

'Zwarte Maandag' markeerde, achteraf gezien, een omslagpunt in het Nederlands Europabeleid. Op weg naar Maastricht waren de Haagse besluitvormers te ver voor de muziek uit gelopen en dirigeerden zij een andere melodie dan de Europese fanfare bereid was te spelen. De onomstreden conclusie na 'Zwarte Maandag' was dan ook: dat nooit weer...

Over de te trekken lessen voor de *organisatie*, *coördinatie en consultatie* bestond echter geen algemene overeenstemming. Structuur en praktijk zijn daardoor slechts in beperkte mate aangepast. Wel heeft Nederland in 1997 ('Amsterdam') zijn taken als voorzitter en als lidstaat strikt gescheiden. Sommige wijzigingen vloeiden voort uit veranderde Haagse machtsverhoudingen. Vooral BZ/DGES heeft aanzienlijk veren moeten laten.

Al met al zijn de beleidsveranderingen na 1991 toe te schrijven aan een reeks elkaar versterkende maatschappelijke, politieke, bureaucratische en persoonlijke factoren. 'Zwarte Maandag' is door tegenstanders van de communautair gerichte Nederlandse Europapolitiek vooral aangegrepen als bevestiging van hun eigen gelijk. Hieraan lag veelal de suggestie ten grondslag dat het debacle uitsluitend was veroorzaakt door het naïeve communautaire of federale streven. Uit onderhavige studie is echter gebleken dat de oorzaken aanzienlijk talrijker en gecompliceerder waren.

Noten

1 Zie o.a: Atzo Nicolaï, staatssecretaris voor Europese zaken, *Nederland Europa,Van droom naar daad*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.
2 Begroting Buitenlandse Zaken, MvT, 2006, p. 42. In MvT 2007 en 2008 staat een iets andere formulering.
3 Toespraak minister Bot, Universiteit van Groningen, 30 mei 2006. Ook: Nicolaï, *a.w noot 1*, p. 26.
4 In een afzonderlijke publicatie hoop ik nader in te gaan op oorzaken en achtergronden van de veranderingen die het Nederlands beleid sinds het begin van de jaren negentig heeft ondergaan.
5 Bernard Bot, 'Met overtuiging en berekening: van zuiver naar realistisch multilateralisme', in: *Internationale Spectator,* november 2006, p. 547-551; Nicolai*, a.w.noot 1*, p. 34, 35.
6 'De herijking van het buitenlands beleid', Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995.
7 Gesprek met Van Mierlo, 4 april 2007.
8 Pronk: "Geen aparte sectoren, maar beleidsintegratie. Van Mierlo en ik waren het daarover eens. Wel heb ik geweigerd om ook de financiële zeggenschap af te staan. Als ik dat gedaan had, zou het Nederlands belang weer gaan domineren." Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
9 Gesprek met Van Mierlo, 4 april 2007. Er waren evenwel grenzen aan de bemoeienis van andere ministeries. Volgens Pronk wilde minister van EZ Wijers ook invloed hebben op het nieuwe Directoraat-Generaal Regio- en Landenbeleid: "Dat hebben Hans en ik echter tegengehouden." Er werd een zogenoemd 'matrix-model' afgesproken, waarbij er geïntegreerde regiodirecties zouden worden gevormd die gezamenlijk door de twee ministers zouden worden aangestuurd. Dit nieuwe Directoraat-Generaal zou dan nauw samenwerken met nieuwe thema-directies, zoals veiligheidszaken en mensenrechten.
10 Gesprek met De Bruijn, 8 september 2007. Wel kreeg DGES er bij de herijking tegen zijn zin consulaire zaken bij. De Bruijn zegt eind jaren negentig de consulaire zaken 'geruild' te hebben tegen de regio-directie Europa, dat wil zeggen de (kandidaat-) lidstaten van de EU. In sommige publicaties wordt een relatie gesuggereerd tussen de herijking en de lessen uit 'Maastricht en de herijking'. Zie bijvoorbeeld, Duco Hellema, *Buitenlandse Politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek,* Utrecht: Het Spectrum, 2006, p. 358.
11 Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.
12 Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
13 Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.
14 Jan Nekkers & Peter Rehwinkel, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok*, Amsterdam: Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, 1994, p. 149, 150. De reactie van Dankert is niet lang na 'Zwarte Maandag' geregistreerd. Het is de auteur niet bekend of hij er later anders over is gaan denken.
15 Gesprek met Pronk, 4 oktober 2007. Bot noemt het niveau-probleem geen overtuigend excuus. Staatssecretarissen houden nu eenmaal altijd meer slagen om de arm. Men had volgens hem meer rekening moeten houden met de rapportages van de ambassadeurs ter plekke. Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.
16 Gesprek met Van Mierlo, 4 april 2007.
17 *Ibid.*
18 Gesprek met De Bruijn, 8 september 2007.
19 *Ibid*. Bot heeft dezelfde analyse: "Wij moesten steeds harder vechten om onze coördinerende rol te bewaren. Andere ministeries trokken er steeds harder aan." Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.
20 *Ibid.*

21 Gesprek met Kok, 11 oktober 2007; zie ook: Sjoerd Gosses, 'Het DGES en het EU-voorzitterschap 1997', in: Hans H.J. Labohm (samenstelling), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, Terugblik op 40 jaar DGES,* Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997, p. 260-263. Van Bonzel zegt dat hij, als enige overgeblevene van het 'Dankert-team' hier zeer op aangedrongen had. Brief van Van Bonzel aan auteur, 10 december 2007.
22 Gesprek met Bot, 4 oktober 2007.
23 Begroting Buitenlandse Zaken 2007, MvT, p. 41. In de tekst staat: het Ministerie van Buitenlandse zaken is daarvoor eerst verantwoordelijk en streeft steeds naar verbetering van de EU-coördinatie, bijvoorbeeld door het uitvoeren van de aanbevelingen uit het rapport 'Sturing EU-aangelegenheden' (TK 29 362, nr 61). Het jaar daarop stond deze doelstelling overigens niet meer in de MvT. Zie ook: S. van Bijsterveld, A. Korsten & P. de Goede, 'Nationale coördinatie van EU-beleid: herijking dringend noodzakelijk', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, p. 307-312.
24 Yvonne Kleistra en Gerard van der Zwan, 'Coördinatie van Europa-beleid: tijd voor vernieuwing of bezinning?', in: *Internationale Spectator*, september 2006, p. 449-453. Belangrijke adviezen waren o.m. Gemengde Commissie van Voorst tot Voorst, *Sturing EU Aangelegenheden*, 2005; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, december 2004; Raad van State, *Advies No. W04.050.338/1*, Den Haag, december 2005; Commissie BijzondereVraagstukken, *Staatkundige Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing*, Tweede Kamer, 21427, nr. 3:12, 1990.
25 Gesprek met Kok, 11 oktober 2007.
26 Gesprek met De Bruijn, 8 september 2007; gesprek met Pronk, 4 oktober 2007.
27 Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.
28 Gesprek met Kok, 11 oktober 2007.
29 Gesprek met Van Mierlo, 4 april 2007. Kok van zijn kant zegt zich niets van een afspraak te herinneren: "Zoiets gaat in de praktijk lopen." Hij bevestigt dat er nauwelijks conflicten waren. Alleen bij informele zittingen van de Europese Raad: "Daar gaat de minister-president alleen heen en dan breekt de hel los bij BZ. Behalve in België wordt er nergens in Europa meer een probleem over gemaakt." Gesprek met Kok, 11 oktober 2007.
30 Gesprek met Bot, 8 oktober 2007.

Lijst van afkortingen

ACP	African, Caribbean en Pacific Countries (landen met een verdragsmatige ontwikkelingsrelatie met EG)
AZ	Algemene Zaken (Ministerie van)
BEB	Buitenlandse Economische Betrekkingen (Directoraat-generaal, Ministerie van Economische Zaken)
BIZA	Binnenlandse Zaken (Ministerie van)
BiZa	Binnenlandse zaken
BRD	Bondsrepubliek Duitsland
BVB	Buitenlands en Veiligheids Beleid
BZ	Buitenlandse Zaken (Ministerie van)
CD	Centrum Democraten
CDA	Christelijk Democratisch Appèl
CDU	Christlich Demokratische Union
CIA	Central Intelligence Agency (Verenigde Staten)
CoCo	Coördinatiecommissie
COPO	Comité Politique (comité van DGPZ's van de lidstaten)
COREPER I	Comité van plaatsvervangers van Permanent Vertegenwoordigers
COREPER II	Comité van Permanent Vertegenwoordigers
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
D66	Democraten 66
DG	Directoraat-generaal; directeur-generaal
DGES	Directoraat-generaal Europese Samenwerking
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken
DIE	Directie Europese Integratie
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EC	European Commission
EDG	Europese Defensie Gemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap/Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EPU	Europese Politieke Unie
ER	Europese Raad
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
EU	Europese Unie
EURATOM	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVP	Europese Volkspartij

ExCom	Executive Committee (ad-hoc comité Amerikaanse besluitvormers bij Cubacrisis 1961)
EZ	Economische Zaken (Ministerie van)
FDP	Freie Demokratische Partei
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
GOS	Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (ex Sovjet-Unie)
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
IGC	Inter-Gouvernementele Conferentie
JUBI	Justitie en Binnenlandse Zaken
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministerie van)
MP	Minister-president
NAVO	Noord-Atlantische Verdrags Organisatie
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
O en W	Onderwijs en Wetenschappen (Ministerie van)
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PASOK	Panhelleense Socialistische Beweging (Griekenland)
PV	Permanente Vertegenwoordiging/Vertegenwoordiger
PsV	Persoonlijk Vertegenwoordiger van regeringen naar de IGC
PvdA	Partij van de Arbeid
QMV	Qualified Majority Voting (besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid)
REZ	Raad voor Europese Zaken (Onderraad van de Ministerraad)
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
SG	Secretaris-generaal
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
V en W	Verkeer en Waterstaat (Ministerie van)
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van)
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
WEU	West-Europese Unie
WVC	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (Ministerie van)

Enkele begrippen

Communautair

Barents en Brinkhorst omschrijven het begrip in als volgt: "De communautaire methode houdt in dat op deelgebieden een daadwerkelijke integratie tot stand wordt gebracht door het overdragen van soevereine rechten (publiekrechtelijke bevoegdheden) aan instellingen die onafhankelijk zijn van de lidstaten. Deze deelintegratie zou dan later, telkens door concrete stappen, kun-

nen worden uitgebreid en uiteindelijk kunnen uitmonden in een soort Europese bondsstaat. Het communautaire model wordt daarom ook wel gekarakteriseerd als een fase tussen enerzijds een 'gewone' internationale organisatie en anderzijds een federatie van staten".[1]

De methode kan ook worden omschreven als een *sui generis* constructie van besluitvorming met duidelijke bevoegdheden voor Commissie, Europees Parlement en Hof, zodanig dat een zeker evenwicht ontstaat met de positie van de Raad en Europese Raad, waarin de regeringen van de lidstaten zijn vertegenwoordigd.

Federaal
Hiermee wordt gedoeld op een staatsvorm waarbij de centrale regering, met een eigen legitimatie, de zelfstandige bevoegdheid heeft een beperkt aantal taken te verrichten en de overige overheidsfuncties binnen de competentie van de deelstaten vallen. De verdeling van bevoegdheden tussen de bestuurslagen is niet in elke federatie dezelfde. In de discussie over de Europese institutionele vormgeving heeft het woord een enigszins ideologische lading gekregen. Met het gebruik van de term wordt veelal gedoeld op een streven naar versterking van de posities van Commissie, EP en Hof, met als uiteindelijk doel een Europese Federatie, vergelijkbaar met de Verenigde staten. Het 'federale streven' wordt doorgaans afgezet tegen de 'intergouvernementele benadering' waarbij zo weinig mogelijk nationale bevoegdheden worden gedeeld of afgestaan aan het Europese niveau.[2] In aangehaalde overheidsdocumenten en citaten van ondervraagden in dit boek worden de termen communautair en federaal vaak door elkaar gebruikt. Niettemin kan de communautaire methode worden beschouwd als een minder verregaande vorm van samenwerking tussen staten dan een federatie. Anders gezegd, het proces van steeds verdergaande communautarisering zou, in de ideologisch federale visie, moeten uitmonden in een (niet nader omschreven) federatie van Europese staten.

Het begrip 'federaal' wordt ook nog eens verschillend geïnterpreteerd. Zo schaarde de Franse regering onder president Mitterrand zich ook achter deze term, hoewel haar institutionele concepties in belangrijke opzichten verschilden van het 'federale' Nederland en in feite meer in de buurt kwamen van een confederale opbouw. Van de twaalf lidstaten in 1991 heeft alleen het Verenigd Koninkrijk zich steeds ten principale verzet tegen het gebruik van het woord 'federaal'. En met succes: de 'federale roeping' heeft het Maastricht-Verdrag niet gehaald.

Na 1991 is het begrip door zijn niet eenduidige betekenis en controversiële karakter (ook in Nederland) steeds minder vaak gehanteerd.

Supranationaal
Van supranationale besluitvorming of gezag is in alle gevallen sprake waar organen beschikken over eigen (zelfstandige) publiekrechtelijke bevoegdheden, en beslissingen kunnen nemen die de betrokken staten binden.

Noten

1 R. Barents en L.J. Brinhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001 (10e druk), p. 19

2 Zie bijvoorbeeld B.J.S. Hoetjes, 'Finaal federaal? De betekenis van federaties en federalisme voor het Europese integratieproces', in: J. Rood (red.), *Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 33-57.

Lijst van ondervraagde personen

Functies ten tijde van het Nederlands EG-Voorzitterschap 1991

Ministers
H. d'Ancona (Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur)
J.E. Andriessen (EZ)
H. van den Broek (Buitenlandse Zaken)
M. Eyskens (Buitenlandse Zaken, België)
E. Guigou (Europese Zaken, Frankrijk)
E. Hirsch Ballin (Justitie)
D. Hurd (Buitenlandse Zaken,Verenigd Koninkrijk),
W. Kok (Financiën, vice-premier)
R.F.M. Lubbers (minister-president)
H. May-Weggen (Verkeer en Waterstaat)
J. Poos (Buitenlandse Zaken, Luxemburg)
J. Pronk (Ontwikkelingssamenwerking)

Staatssecretaris
P. Dankert

Ambtenaren
R. van Beuge (BZ)
K. Bleeker (Justitie)
M. van Bonzel (BZ)
G. Borchhart (BZ, PV/EG)
J.J. Bos (Justitie)
B. Bot (BZ)
K. Burger (SZW)
H.T. Clevering (LNV)
P.H. Donner (Justitie)
B. van Eenennaam (Justitie)
S. Gosses, (BZ)
B. ter Haar (Fin)
F. de Heer (BZ)
S. van Hoogstraten (VWC)
D. Istha (BZ)
H. de Jong (BIZA)
B. Kwast (Defensie)
D. Von Kyaw (BZ, Duitsland)
C.J. van Laarhoven (VROM)
F. Lander (O en W)
H. Meeldijk (V en W)

C. Von Meyenveldt (VROM)
A. Oostra (BZ)
P.R. Mulder (V en W, PV/EG)
K. van Reij (BZ)
H. Schaper (BZ)
J. Schutte (Justitie)
J. van der Tas (BZ, ambassadeur)
C. Trojan (Commissie)
R.K. Visser (AZ)
J.J. de Visser (BZ)
P. van Walsum (BZ)
N. Wegter (Commissie)
E.P. Wellenstein (EZ)
R. de Wijk (DEF)

Overigen
R. Havenaar (Universiteit van Amsterdam)
T. Hustinx (Commissie)
R. Meines (NRC-Handelsblad)
A. Pijpers (Instituut Clingendael)
S. Rozemond (Instituut Clingendael)
S. de Vogel (Vrij Nederland)

Correspondentie met
M. van Bonzel
H. van den Broek
M. Eyskens
R.F.C. Lubbers
J.P.M.H. Merckelbach

Bibliografie

d'Ancona, Hedy, 'Een ziel voor Europa, De plaats van cultuur op de Europese agenda blijft een zorgenkindje', in: Boekman 70 Europa, Tijdschrift voor kunst, cultuur en beleid, Voorjaar 2007, p. 25-27.

Aron, Raymond, *The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy*, Garden City, NY: Doubleday and Comp., 1965.

Aron, Raymond, *Paix et Guerre entre les nations*, Paris: Calmann-Lévy, 1962, édition 2004.

Acheson, D., *Present at the Creation: My years in the State department*. New York: Norton, 1969.

Adenauer, Konrad, *Erinnerungen, 1959-1963, Fragmente*, Stuttgart: Deutsche Verlag-Anstalt, 1968.

Allison, Graham, & Philip Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman, 2nd. ed., 1999.

Allison, Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston: Little, Brown & Co., 1971.

Ambrose, Stephen. E., *Eisenhouwer, The President, Volume Two*, 1952-1969, London/ Sydney: George Allen and Unwin, 1984.

Ammerlaan R., (red.), *Afscheid van Ruud Lubbers*, Baarn: Anthos, 1994.

Andeweg, R., & G. Irwin, *Government and politics of the Netherlands*, Basingstoke: Palgrave, 2002, p. 169.

Assem, Arjan van den, *Strategische denkers en het einde van de Koude Oorlog*, proefschrift, Rijksuniversiteit Leiden, 1998.

Asthon, N., en D. Hellema (red.), *Unspoken allies. Anglo-Dutch relations since 1870*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001.

Baehr, P.R., 'The foreign policy of the Netherlands', in: J. H. Leurdijk (red.), *The foreign policy of the Netherlands*, Alphen a/d Rijn: Sijthoff en Noordhoff, 1978, p. 3-29.

Bahlman, J.P., 'De ondraaglijke lichtheid van complexe besluitvormingsmodellen', in: Nijkamp, P., W. Begeer & J. Berting (red.), *Denken over complexe besluitvorming, een panorama,* Den Haag: Sdu uitgevers, 1996, p. 87-91.

Barber, James David, *The Presidential Character: Predicting Performance in The White House*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.

Barents, R. en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001 (10e druk).

Beek, R. ter, *Manoeuvreren. Herinneringen aan Plein 4*. Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1996.

Bendor, J., & T.H. Hammond, 'Rethinking Allison's models', in: *American Political Science Review* 86, no 2, June 1992.

Beyen, J.W., *Het spel en de knikkers. Een kroniek van vijftig jaren,* Rotterdam: Donker, 1968.

Bloem, D.J., H. Kothuijs en P. Valkenburg, 'Het eerste kabinet-Lubbers en de kruisvluchtwapens', in: *Civis Mundi, XXV*, 1986, p. 124-134.

Bloes, Robert, *Le 'plan Fouchet', et le problème de l'Europe politique*, Collège d'Europe, Bruges, 1970.

Bodenheimer, Susanne, *Political Union; a microcosm of European politics, 1960-1966*, Leiden: A.W. Sijfhoff, 1967.

Bodenheimer, S., 'The denial of grandeur: The Dutch context', in: J.H. Leurdijk (red.), *The foreign policy of the Netherlands*, Alphen a/d Rijn: Samson, 1978.

Bolkestein, Frits, *De grenzen van Europa*, Tielt: Lannoo, 2004.

Bonvicini, Gianni, 'The Genscher-Colombo Plan and the Solemn Declaration on European Union (1981-83)', in: Pryce, p. 174-187.

Boogman, J.C., 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw-1940)', in: E.H. van der Beugel e.a., *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden*, Baarn: In den Toren 1978, p. 16-36.

Boogman, J.C., 'Die holländische Tradition in der niederländische Geschichte', in: *Vaderlands verleden in veelvoud. 31 Opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1975, p. 481-497.

Boogman, J.C., 'Achtergronden, Tendenties en Tradities van het Buitenlands Beleid van Nederland (eind zestiende eeuw-1940)', in: E.H. van der Beugel e.a., *Nederlandse buitenlandse politiek. Heden en verleden*, Baarn: In den Toren, 1978, p.16-36.
Bos, B. van den, 'Tussenstation Maastricht: op weg naar een Europese veiligheidsidentiteit', in: *Nieuw Europa*, jrg. 17, December 1991, p. 40-44.
Bos, B. van den, *Can Atlanticism Survive? The Netherlands and the new role of security organisations*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 1992.
Bos, B van den, 'Blijft de Europese Gemeenschap ondemocratisch?', in: S. Rozemond, J.G. Siccama, P.A. Schregardus, G.J.Telkamp (red.), *Vragen naar de onbekende weg. Kernproblemen van de internationale betrekkingen*, Assen/Maastricht: Van Gorcum; Den Haag: Instituut Clingendael, 1990.
Bot, B.R., 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', in: *Internationale Spectator*, LVI, nr. 3, maart 2002, p. 123-128.
Bot, B.R., 'Met overtuiging en berekening: van zuiver naar realistisch multilateralisme', in: *Internationale Spectator,* november 2006, p. 547-551
Boxhoorn, B., en M. Jansen, *De integratie van Europa. Een historische balans*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2002.
Brinkhorst, L.J., 'Nederland in de Europese Gemeenschap. Terugblik en vooruitzicht', in: *Internationale Spectator*, XXXII, nr.12, december 1978, p. 760-771.
Brouwer, Jan Willem, & Alfred Pijpers, 'Luxemburg', in: Alfred Pijpers (red), *Nederland zoekt het tweegesprek. Neoliberale accenten in de Europese politiek*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1990, p. 97-113.
Bueno de Mesquita, Bruce, *The War Trap*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1981.
Bueno de Mesquita, Bruce, 'The War Trap Revisited', in: *American Political Science Review* 79, 1985, p. 157-176.
Bulmer, S., and W. Wessels. *The European Council: Decision-Making in European Politics*. London: Mcmillan, 1987.
Bush, George, & Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Alfred A. Knopf, 1998.
Bijsterveld, S. van, A. Korsten en P. de Goede, 'Nationale coördinatie van EU-beleid: herijking dringend noodzakelijk', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, p. 307-312.
Caldwell, Dan, (red.), *Henry Kissinger: His Personality and Policies*, Durnham, NC: Duke University Press, 1983.
Caldwell, Dan, 'Bureaucratic Foreign Policy-Making', in: *American Behavioral Scientist* 21, 1977.
Caro, Robert A., *The Years of Lyndon Johnson*, *Volume 1, The Path to Power*, New York: Vintage Books, 1990.
Carter, A.C., *Neutrality or commitment. The evolution of Dutch foreign policy, 1667-1795*, London: Edward Arnold, 1975.
Cini, M., *The European Commission: Leaderschip,Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
Cohen, Bernard C., *Democracies and Foreign Policy, Public Participation in the United States and the Netherlands***,** Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1995.
Cohen, R., The Netherlands and the European Integration', in: *Internationale Spectator*, XLIII, nr.11, november 1989, p.706-713.
Cohen, A., 'The Western European Union (WEU), and NATO: Strengthening the Second Pillar of the Atlantic Alliance', *Occasional Paper*, Atlantic Council of USA, Washington, 1990, p. 25.
Corbett, R., *The European Parliament's Role in Closer European Integration*. Basingstoke: Macmillan, 1998.
Couzy, H.A., *Mijn jaren als bevelhebber*, Amsterdam/Antwerpen: L.J. Veen, 1996.
Crossman, Richard, *The Crossman Diaries, 1965-1970*, London: Methuen, 1979.
Dankert, P., 'Nederland en de Europese Politieke Unie. Op weg naar een democratisch en federaal Europa', in: *Internationale Spectator*, XLV, nr.2, februari 1991, p.78-85.
Delors, Jacques, *Mémoires Delors*, Paris: Plon, 2004.
Destler, I. M., *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972.
Deutsch, Karl W., The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control, New York: The Free Press, 1966.
Diepen, R.van, *Voor Volkenbond en Vrede, Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde 1919-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 1999.

DiMaggio, Paul J., & Walter W. Powell, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: P.J. DiMaggio & W.W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1983.
Dinan, D., *Ever Closer Union. An introduction to European Integration*, second edition, London: Macmillan, 1999.
Dole, William, *Inside The Oval Office, The White House Tapes from FDR to Clinton*, New York: Kodansha International, 1999.
Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company, 1967.
Drummond, Roscoe, & Gaston Coblentz, *Dual at the Brink, John Foster Dulles Command of American Power*, London: Weidenfield and Nicolson, 1961.
Duchêne, F., *Jean Monnet: The first Statesman of Interdepence*. New York: Norton, 1994.
Duff, A., J. Pinder, and R. Price, (eds), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, London: Routledge, 1994.
Dyson, K., and K. Featherstone, *The road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union.* Oxford: Oxford University Press, 1998.
Edwards, G. *European political cooperation in the 1980s: a common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht: Nijhoff, 1988.
Eekelen, W. van, *Debating European Security,1948-1998,* The Hague: Sdu Publishers/Brussels: Centre for European Policy Studies, 1998.
Eekelen, W. van, *Sporen trekken door strategische jaren*, Meppel: Uitgeverij Ten Brink, 2000.
Eenennaam, B.J. van, *Achtenveertig kruisraketten. Hoogspanning in de lage landen*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1988.
Eisenhower, Dwight D., *The White House Years, Vol I: Mandate for change, 1953-1956*, Garden City, NY: Doubleday, 1963, p. 114.
Ermers M., en J. Kragt, 'Tussen tradities en tractaten. Minister Beyen van Buitenlandse Zaken en de Europese integratie', in: *Internationale Spectator*, XLV, nr.V, 5 mei 1991, p. 288-293.
Evans, P., H.K. Jacobsen & R.D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley: University of California Press, 1993.
Everts en Ph., G. Walraven (eds.), *The politics of persuasion. Implementation of foreign policy by the Netherlands*. Aldershot: Avebury 1989.
Everts Ph., (red.), *Nederland in een veranderde wereld. De toekomst van het buitenlands beleid,* Assen: Van Gorcum, 1991.
Fouchet, Christian, *Mémoires d'hier et de demain. Au service du Général de Gaulle*, Paris: Plon, 1971.
Freestone, David, & Scott Davidson, 'Community Competence and Part II of the Single European Act', in: *Common Market Law Review* 23, 1986, p. 793-801.
Friedrich, Carl Joachim, *Man and his Government, An Emperical Study of Politics*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963.
Friend, Julius W., *The Long Presidency, France in the Mitterrand Years*, *1981-1995*, Boulder, Col.: Westview Press, 1998.
Frissen, H.A., *De versplinterde staat; Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij politiek*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991.
Fukuyama, Francis, *The end of history and the last man*, London: Hamish Hamilton, 1992.
Gase, R., *Misleiding of zelfbedrog. Een analyse ven het Nederlands Nieuw-Guinea beleid aan de hand van gesprekken met betrokken politici en diplomaten*, Baarn: In den Toren, 1984.
Geelhoed, Mr. L.A., 'Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?', in: *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, jrg. 39, no. 7/8, juli/augustus 1991, p. 422-435.
Genscher, H.-D., *Erinnerungen*. Berlin: Siedler Verlag, 1995.
George, Alexander L., *Presidential Decision making in Foreign Policy: The effective Use of Information and Advice*, Boulder, CO: Westview Press, 1980.
Geus, P.B.R. de, *De Nieuw-Guinea kwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht,* Leiden: Martinus Nijhoff, 1984.
Geveke, H.G., 'Intenties, procedures en bureaupolitiek; Essence of decision van Graham Allison', in: P. 't Hart & J. De Vries (red.), *Klassieke studies in de bestuurskunde,* nr. 11 (jrg. 5, nr. 7, 1996).
Gillingham, John, *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Gorbey, D., *Stilstand is achteruitgang; de dialectiek van het Europese integratieproces*, Assen: Van Gorcum, 1993.
Grant, Charles, *Delors, Inside the House that Jacques built*, London: Nicolas Brealy Publishing, 1994.
Griffiths R.T., (red.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam: NEHA, 1990.
Halperin, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1974.
Hanf, K., & B. Soetendorp, Adapting to European Integration. Small States and the *European Union*, Harlow: Longman, 1998.
Harst, J. van der, 'The Netherlands and the European Defence Community', EUI Working paper nr. 86, Florence: European University Institute, 1986.
Hart, P. 't, *Groupthink in Government; A study of small groups and policy failure*, Amsterdam/Lisse: Zwets and Zeitlinger, 1990.
Hart, P. 't, 'Groepsdenken in cruciale beslissingen: collectieve vermijding en overoptimisme', in: *Psychologie en Maatschappij* 14 (3), 1990, p. 226-241.
Hart, P. 't, & M.A.P. Bovens, 'Fiasco's in de jaren negentig: Aanzet tot een kwetsbaarheidsanalyse', in: *Beleid en Maatschappij* 18 (1), p. 41-51.
Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het Openbaar Bestuur, Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991.
Havenaar, Ronald, *Van Koude Oorlog naar nieuwe chaos (1939-1993)*, Amsterdam: Uitgeverij G.A. Van Oorschot, 1993.
Heldring, J.L., 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: E.H. van der Beugel e.a., Nederlandse buitenlandse politiek. Heden en verleden, Baarn: In den Toren, 1978, p. 29-46.
Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek,* Utrecht: Spectrum 2006.
Hempel, Carl G., *Aspects of Scientific Explanation*, New York: Free Press, 1965.
Herek, G.M., I.L. Janis & P. Huth, 'Decision-making during international crises: Is quality of process related to outcome?', in: *Journal of Conflict Resolution* 31, 1987, p. 203-226.
Hermann, Margaret G., 'Assessing personality at a distance: a profile of Ronald Reagan', *Mershon Center Quarterly Report* 7, 1983, p. 1-8.
Hill C., (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London and New York: Routledge, 1996.
Hill, Christopher, & William Wallace, 'Introduction: actors and actions', in: Christopher Hill (red.), *The Actors in Europe's Foreign Policy,* London/New York: Routledge, 1996.
Hoetjes, B.J.S., 'Finaal federaal? De betekenis van federaties en federalisme voor het Europese integratieproces', in: J. Rood (red.), *Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 33-57.
Hofstee, W.K.B., 'Psychologische factoren bij besluitvormingsprocessen', in: P. Nijkamp, W. Begeer & J. Berting (red.), *Denken over complexe besluitvorming, een panorama,* Den Haag: Sdu uitgevers, 1996.
Hogan, Michael J., (red.), *The End of the Cold War, Its Meaning and Implications*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1992.
Holland, Martin, (red.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on the Theory and Practice*, London: Macmillan, 1991.
Holsti, O., 'Review of Essence of Decision', in: *Western Political Quarterly* 25, 1972.
Holsti, O., 'The Belief system and Images: A Case Study', in: *Journal of Conflict Resolution* 6, 1962, p. 244-252.
Hommes P.M., (red.) *Nederland en de Europese eenwording*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1980.
Hulten, M. van, 'Zwarte Maandag. Kroniek van een gemiste kans', in: H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid. Terugblijk op 40 jaar DEGES*, Den Haag: Sdu uitgevers 1997, p. 430-436.
Huydekoper van Nigtevecht, J.L.R., *Nieuw-Guinea: Het einde van een koloniaal beleid*, Den Haag: Sdu uitgevers, 1990.
Iklé, Fred, *How Nations Negotiate*, New York: Harper and Row, 1964.
Israel, J., *The Dutch Republic. Its rise, greatness, and fall 1477-1806*, Oxford: Clarendon Press, 1995.

Janis, Irving, *Crucial decisions: Leadership in policymaking and Crisis Management*, New York: Free Press, 1989.
Janis, Irving, *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. (A revised and enlarged edition of *Victims of Groupthink*, 1972), Boston: Houghton Mifflin, 1982.
Janis, Irving, & Leon Mann, *Decision Making; A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York: Free Press, 1977.
Jervis, Robert, 'Political implications of loss aversion', in: *Political Psychology* 13, 1992, p. 187-204.
Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.
Jones, William M., *On Decisionmaking in Large Organisations*, Santa Monica: The Rand Corporation, 1964.
Jong, Dr. L. de, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede wereldoorlog, deel 1, Voorspel*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1969.
Jong, Dr. L. de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 2, Neutraal*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1969.
Joustra, Arendo, & Erik van Venetië, *Ruud Lubbers, Manager in de Politiek*, Baarn: Anthos, 1989.
Judt, Tony, *Postwar, A History of Europe since 1945*, Penguin Group (USA), 2005.
Kassim, H., B.G. Peters & V. Wright, *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
Kennan, George F., *At a Century's Ending; Reflections, 1982-1995*, New York: W.W. Norton and Company, 1966.
Kennan, George F., *Memoirs 1925-1950*, Boston: Little Brown and Co., 1967.
Kersten, A. E., *Maken drie kleine een grote? De politieke invloed van de Benelux 1945-1955*, Bussum: Van Holkema & Warendorf 1982.
Kersten, A.E., 'Nederland en de buitenlandse politiek na 1945', in: *Algemene geschiedenis der Nederlanden, deel 15. Nieuwste Tijd*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck 1982, p. 282-400.
Kersten, A.E., 'A welcome surprise? The Netherlands and the Schuman-plan negotiations', in: K. Schwabe (red.), *The beginnings of the Schuman-plan*, Baden-Baden: Nomos Verlag 1988, p. 285-304.
Kersten, A.E., 'Een woud van verandering. Ontwikkeling van taak en organisatie van het ministerie', in: R.E. van Ditzhhuyzen e.a. (red.) *Twee honderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag: Sdu uitgevers, 1998, p. 56-77.
Keulen, Mendeltje van, 'What happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level', in: Paul W. Meerts & France Cede (red.), *Negotiating the European Union*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 35-50.
Keulen, Mendeltje van, *Going Europe or going Dutch, How the Dutch Government Shapes European Union Policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
Kissinger, Henry., *Diplomacy,* London: Simon and Schuster Ltd., 1994.
Kissinger, Henry, *Years of Renewal*, New York: Simon and Schuster, 1999.
Kleistra, Y., en G. J. van der Zwan, 'Coördinatie van Europa-beleid: tijd voor vernieuwing of bezinning?' in: *Internationale Spectator*, september 2006, p. 449-453.
Kohl, Helmuth, '*Ich wollte Deutschlands Einheit*', dargesteld von Kai Diekman und Ralf Georg Reuth, Berlin': Propyläen Verlag, 1996.
Kohl, Helmuth, *Erinnerungen 1982-1990,* München: Droemer, 2005.
Kohl, Helmuth, *Erinneringen 1990-1994*, München: Droemer, 2007.
Kossman, E.H., 'De deugden van een kleine staat', in N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem: Becht 1991, p. 36-42.
Koster, B., *Een Verloren Land: de regering-Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie* 1961-1962, Baarn: Anthos, 1991.
Krasner, S.D., 'Are bureaucracies important? (Or Allison's wonderland)', in: *Foreign Policy* 7, 1972.
Kroon, Oscar van der, *Ministerie in crisis, over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*, Amsterdam/Antwerpen: L.J. Veen, 1994.
Krop, Marnix, en Henk Swarttouw (red.), *De Groothoeklens, Europa in dertien bedrijven. Liber amoricum Ronald van Beuge*, Parijs: Institut néerlandais, 2001.
Küsters, Hans-Jürgen, 'The treaties of Rome', in: *Roy Price, the Dynamics of the European Union*, London: Croom Helm, 1987.

Kwast van Duursen, M., 'Het Nederlands EG-beleid. Afscheid van de supranationaliteit', in: *Internationale Spectator*, XXXIX, nr.11, november 1985, p. 704-712.
Kwast van Duursen, M., 'Nederland en een federaal Europa: kleine landen-politiek of ideaal van buitenlands beleid', in: P.R. Beahr e.a., *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid*, Assen: Van Gorcum, 1991, p. 60-77.
Kwast van Duursen, M., 'Nederland en Europa. Het Atlantisch voorbehoud', in: *Internationale Spectator*, XLV, nr. 5, mei 1991, p. 279-287.
Labohm, H.H.J., (red.), *De Waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: Sdu uitgevers 1997.
Lak, Maarten W.J., 'Interaction between European Political Cooperation and the European Community (external) – Existing Rules and Challenges', in: *Common Market Law Review* 26, 1989, p. 281-299; en *European Political Cooperation in the 1980s*, p. 104, 117.
Laursen, F., en S. Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union,* Maastricht: EIPA, 1992.
Lauwaars, R. H., 'The Netherlands and European integration', in: H.F. van Panhuys e.a. (red.), *International Law in the Netherlands*, Alphen a/d Rijn; Sijthoff & Noordhoff 1979, p. 117-158.
Leeuw, de, A.S., *Nederland in de wereldpolitiek van 1900 tot heden (1936)*, Nijmegen: SUN 1975 (1936).
Lellouche, Pierre, *Le nouveau monde, de l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Paris: Bernard Grasset, 1992.
Leurdijk, J. H., (red.), *The foreign policy of the Netherlands*, Aphen a/d Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1978.
Levy, Jack S., 'Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems', in: *Political Psychology* 13, No.2, 1992, p. 283-310.
Lieshout, R., & J. de Vree, 'How Organizations Decide', in: *Acta Politica* 20, 1985.
Lindblom, Charles E., 'The Science of Muddling Through', in: *Public Administration Review*/ 19, Spring 1959, p. 79-88.
Lindblom, Charles E., *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968.
Lindsay, James M., & Randall B. Ripley, 'How Congress Influences Foreign and Defence Policy on Capitol Hill', in: Ripley & Lindsay (red.), *Congress Resurgent: Foreign and Defence Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, p.18, 35.
Loewenheim, F.L., H.D. Langley & M. Jonas (eds.), *Roosevelt and Churchill, Their Secret Wartime – Correspondence*, London: Barrie and Jenkins, 1975, p. 4-5.
Luns J., *'Ik herinner mij'. Vrijmoedige herinneringen van mr. J.M.AH. Luns, zoals verteld aan Michel van der Plas*, Leiden: Sijfhoff, 1972.
Lijphart, A., *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek,* Amsterdam: De Bussy, 1968.
MacMillan, Harold, *Riding the Storm*, London: Macmillan and Co, 1971.
Major, J., *The Autobiography*, London: HarperCollinsPublishers, 1999.
Manning, A.F., 'Nederland en het buitenland, 1918-1940', in: *Algemene geschiedenis der Nederlanden, deel 14. Nieuwste Tijd*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck 1979, p. 336-365.
Maoz, Zeev, 'Framing the National Interest; the Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings', in: *World Politics* 43, oktober 1990, p. 77-110, i.h.b. p. 83.
March, James G., & Herbert A. Simon, *Organisations*, 2d ed., Cambridge: Blackwell Publishers, 1993.
Marjolin, Robert, *Le travail d'une vie: mémoires, 1911-1986*, Paris: Robert Laffont, 1986.
Martens, W., *De Memoires. Luctor et emergo*. Tielt, België: Lannoo, 2006.
Martial, Enrico, 'Italy and the European Union', in: Laursen, F., en S. Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union,* Maastricht: EIPA, 1992, p. 152.
May, Ernest R., *Lessons of the Past, The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, New York: Oxford University Press.
Mazzuchelli, C., *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*. New York: Garland, 1997.
McCullough, David, *Truman*, New York, Simon and Schuster, 1992.
Mead, Walter Russell, Special Providence, 'American Foreign Policy and How it Changed the World', New York: Alfred A. Knopf, 2001.
Meehan, Eugene J., *The theory and method of political analysis*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1965.

Merton, Robert, 'The role of the intellectual in Bureaucracy', in: *Social Structure and Social Theory*, Glencoe, IL, 1957, p 207-224.
Metselaar, Max, & Bertjan Verbeek, 'De cognitieve dimensie van besluitvorming: minister Luns en het Nieuw-Guinea conflict', in: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Den Haag: Vuga Uitgeverij, 1995, p, 249, 257, 258.
Mitterrand, François, *De L'Allemagne, de la France,* Paris: Editions Odile Jacob, 1996.
Mitterrand, François, & Elie Wiesel, *Mémoire à deux voix*, Paris: Editions Odile Jacob, 1995.
Monnet, J., *Mémoires,* Paris: Fayard, 1976.
Morgan, Ted, *FDR: A Biography*, New York: Simon & Schuster, 1985.
Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 4th ed., 1967.
Nekkers, J.A., & P. Rehwinkel, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet Lubbers-Kok*, Amsterdam: Bert Bakker, 1994.
Neville-Jones, Pauline, 'The Genscher/Colombo Proposals on European Union', in: *Common Market Law Review* 20, 1983, p. 657-699.
Nicolai, Atzo, staatssecretaris voor Europese zaken, *Nederland Europa Van droom naar daad*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.
Nijkamp, P., W. Begeer en J. Berting (red.), *Denken over complexe besluitvorming, een panorama,* Den Haag: Sdu uitgevers, 1996.
Nixon, Richard, *Six Crises*, New York: Doubleday, 1962.
Oudenaren, J. van, *Uniting Europe: European integration and the Post-cold war world*, Boston: Rowman & Littlefield, 1999.
Paige, Glenn D., *The Korean Decision*, New York: Free Press, 1968, p. 173.
Parkinson, Roger, *Peace in Our Time,* London: Rupert Hart-Davis, 1971.
Peyrefitte, Alain, *C'était De Gaulle*, Paris: Editions de Fallois/Fayard, 1994.
Pfeffer, Jeffrey, *Organizations and Organization Theory*, Marchfield, MA: Pitman Press, 1982.
Pijpers, A.E., 'Nederland, de Europese politieke Samenwerking en de dreigende herrijzenis van Fouchet', in: *Internationale Spectator*, XXXVI, nr. 2, februari 1982, p. 69-77.
Pijpers, A.E., E. Regelsberger and W. Wessels, *European Political Cooperation in the 1980s. A common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
Pijpers, A.E., 'Dekolonisatie, compensatiedrang en normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in; N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland, internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem: H.J.W. Becht, 1991.
Pijpers, A.E., 'Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, april 1992.
Pijpers, A.E., *Nederland zoekt het tweegesprek. Neoliberale accenten in de Europese politiek*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen 'Clingendael' 1999.
Pijpers, A.E., (ed) et al., *On Cores and Coalitions in the European Union. The position of some smaller member states*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations, 2000.
Pijpers, A. E., *Vicissitudes of European Political Cooperation: towards a Realist Interpretation of EC's Collective Diplomacy*, Rijksuniversiteit Leiden, 1990.
Pijpers, A.E., *Kanonnen en boter, Beschouwingen over oorlog en integratie in Europa*, Amsterdam: Jan Mets, 1996.
Poos, Jacques, 'Le frère Jacques', in: *Festschrift für/Hommage à Jacques Santer*, Luxembourg: Editions Saint Paul, 2007, p. 49-53.
Pressman, Jeffrey L., & Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3rd ed., Berkeley: University of California Press, 1984.
Rehwinkel, J. P., *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder de eersten,* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1991.
Reijn, Sebastian, *Atlantis Lost. The American experience with De Gaulle*. Dissertatie, Leiden, 2007.
Ritzen, J., *De Minister; een handboek*, Amsterdam: Bert Bakker, 1998.
Rivera, Joseph De, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Columbus, Ohio: Merill, 1968.
Roberts, Edward, 'De Europese Akte – een keerpunt in het Europese integratieproces', in: H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op veertig jaar DGES*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1997, p. 144-160.

Rood, J.Q.Th., en S. Rozemond, *EG-verdragen in revisie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1990.
Rooy, Piet de, en Henk ten Velde, *Met Kok, over veranderend Nederland,* Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2005.
Rosati, J., 'Developing a systematic decision making framework: Bureaucratic politics in perspective', in: *World Politics* 33, 1981.
Rosenthal, U., 'De Departementen', in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf & J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1989.
Rosenthal, U., P. Geveke & P. 't Hart, 'Besluiten in een comparatief overheidsbeleid', in: *Acta Politica* 29, 1994, p. 312.
Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1988.
Ross, George, *Jacques Delors and European Integrati*on, Cambridge (UK): Polity Press, 1995.
Rozemond, S., 'Buitenlandse politiek en Nederlands belang', in: *Acta Politica 18*, 1983, p.1-31.
Rozemond, S., *Nederland in West-Europa. Een plaatsbepaling*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1987.
Rozemond, S., *De gang naar Maastricht*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1991.
Rozemond, S., *Regeringsleider in Europa*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1992.
Rozemond, S., *Legitimiteit van besluitvorming in de Europese Gemeenschap*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1993.
Rozemond, S., 'Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland', in: F. Becker, W. van Hennekeler, B. Tromp & M. van Zuylen (red.), *Nederland in de wereld, Het zestiende jaarboek van het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1995, p. 158-174.
Rourke, Francis E., *Bureaucracy and Foreign Policy*, Studies in International Affairs, number 17, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1972.
Rusman, P., 'De laatste Koude Oorlogstrijder. Hans van den Broek', in: D. Hellema, B. Zeeman en B. Van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw,* Den Haag; Sdu uitgevers 1999, p. 269-283.
Russell, R.W., 'The Atlantic Alliance in Dutch foreign policy', in: *Internationale Spectator*, XXIII, nr. 13, juli, 1969, p. 1189-1209.
Rutten, Ch., *Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse zaken. Herinneringen van een Diplomaat,* Amsterdam: Boom, 2005.
Sas, N.C.F. van, (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid,* Haarlem: Becht 1991.
Schaper, H.A., 'De geschiedenis als wapenkamer', in: Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland,* Den Haag: Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, 1984.
Scheffer, P., 'Nederland tussen Europese en Atlantische loyaliteit', in: *Socialisme en Democratie*, november 1986.
Scheffer, P., *Een tevreden natie. Nederland en het wederkerig geloof in de Europese status quo*, Amsterdam: Bert Bakker, 1998.
Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1960.
Schelling, Thomas, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966.
Schoutheete, Philippe de, *La Coopération Politique Européenne*, Bruxelles: Labor, 1986.
Scott, Andrew M., 'The Department of State: Formal Organization And Informal Culture', in: *International Studies Quarterly* 13, maart 1969.
Shepsle, Kenneth A. & Mark S. Bonchet, *Analyzing Politics*; *Rationality, Behaviour, and Institutions*, New York: W.W. Norton, 1997.
Simon, Herbert, 'Human Nature and Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science', in: *American Political Science Review* 79, 1985, p. 293-304.
Simon, Herbert, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge: MIT Press, 1982.
Smit, C., *De buitenlandse politiek van Nederland, eerste deel. De Republiek der Verenigde Nederlanden*, Den Haag: Boucher, 1945.
Smit, C., *De buitenlandse politiek van Nederland, tweede deel. Het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Boucher, 1945.

Smith, Michael Joseph, *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge/London: Louisiana State University Press.
Snyder, Glenn H., & Paul Diesing, Conflict Among Nations: Bargaining, Decision making, and System Structure in International Crises, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.
Sorensen, Theodore, *Decision-making in the White House*, New York: Columbia University Press, 1963.
Sorensen, Theodore, *Kennedy*, London: Hodder and Stoughton, 1965.
Spaak, Paul Henri, *Combats Inachevés, De l'espoir aux déceptions*, Paris: Fayard, 1969.
Staden, A. van, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn: In den Toren, 1974.
Staden, A. van, 'Historische ontwikkelingen van de buitenlandse betrekkingen sinds 1815', in: *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, Samson, juni 1990, p. C0200-1-40.
Staden, A. van, 'De rol van Nederland in het Atlantisch bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid,* Haarlem: Becht 1991, p. 219-232.
Staden, A. van (red.), *De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar? Het perspectief van Europese integratie en mondialisering*, Assen: Van Gorcum; Den Haag: Instituut Clingendael, 1996.
Staden, A. van, 'Thuiswerkers en afgezanten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke posten', in: Jan Melissen (red.), *Diplomatie, Raderwerk van de internationale politiek,* Assen: Van Gorcum, 1999, p. 23-26.
Stagner, Ross, *Psychological Aspects of International Conflict*, Belmont, Cal.: Brooks/Cole Pub. Co., 1967.
Steiner, M., 'The elusive essence of decision', in: *International Studies Quarterly* 21, 1977.
Stikker, D.U., *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren dat ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis*, Rotterdam/Den Haag: Nijgh en Van Ditmar, 1966.
Stoel, M. van der, 'Europese eenwording. De Nederlandse waardering van idealen en wenselijkheden', in: *Internationale Spectator*, januari 1976, p. 33-49.
Suedfeld, Peter, & Michael D. Wallace, 'Leadership Performance in Crisis: The Longevity-Complexity Link', in: *International Studies Quarterly* 32 (4), december 1988, p. 439-451.
Tetlock, P.E., 'Identifying victims of groupthink from public statements of decisionmakers', in: *Journal of Personality and Social Psychology* 37, 1979, p. 1314-1324.
Thatcher, M., *The Downing Street Years*, New York: HarperCollins, 1993.
Thijn, Ed van, *Politiek en Bureaucratie; Baas boven baas*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Van Gennep, 1997.
Tjeenk Willink, H.D., *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1984.
Truman, Harry, *Memoirs*, vol. 2: *Years of Trial and Hope*, Garden City, NY: Doubleday, 1956.
Tsakaloyannis, Pasos, (red.), *The reactivation of the Western European Union: the effects on the EC and its Institutions*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1985.
Vance, Cyrus, *Hard Choices, Critical years in American foreign policy*, New York: Simon and Schuster,1983.
Vandenbosch, A., *Dutch foreign policy since 1815. A study in small power politics,* Den Haag: Martinus Nijhoff, 1959.
Vanhoonacker, Sophie, 'A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy', in: Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union, Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1992, p. 25-33.
Védrine, Hubert, *Les Mondes de François Mitterrand: A l'Elysée, 1981-1995*, Paris: Fayard 1996.
Velthoven, Paul van, *Raymond Aron, Het verantwoorde engagement, Filosofie en politiek bij Raymond Aron*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2005.
Verba, Sidney, 'Assumptions of rationality and non-rationality in models of the international system', in: Klaus Knorr & Sydny Verba (red.), *The International System, Theoretical Essays*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961, p. 93-117.

Verloren van Themaat, Prof.mr. P., 'De constitutionele problematiek van een Europese Unie', in: *Sociaal Economische Wetgeving (SEW), Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, jrg. 39, no. 7/8, juli/augustus 1991, p. 436-440.
Vertzberger, Yaacov Y., *The World in Their Minds, Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1990.
Visser, Just de, 'Simultaan schaken', in: H.J. Labohm (red.), *De Waterdragers van het Nederlands Europabeleid, terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: Sdu uitgevers, 1997, p. 214-220.
Voorhoeve, J.J.C., 'Nederland. Een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, XLV, nr. 2, februari 1991, p. 54-92.
Voorhoeve, J.J.C., *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979.
Wallace, H., and W. Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, 3d ed.. Oxford: Oxford University Press, 1966.
Walsum, P. van, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*. Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2001.
Weenink, W.H., *Bankier van de wereld. Bouwer van Europa. Johan Willem Beyen, 1897-1976,* Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005.
Welch, David A., 'The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms – Retrospect and Prospect', in: *International Security* 17, najaar 1992.
Wels, C.B., *Aloofness & neutrality. Studies on Dutch foreign relations and policy-making institutions*, Utrecht: Hes, 1982.
Wels, C.B., 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*, Den Haag: Nederlands Genootschap voor Internationale zaken, 1984.
Werts, J., *The European Council*, Amsterdam: North Holland, 1992.
Wester, R., 'The Netherlands and the European Political Union', in: Laursen en Vanhoonacker (red.), *The intergovernmemental Conference on Political Union',* Maastricht: EIPA, 1992.
White, Ralph K., *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars*, New York: Doubleday/Anchor, 1970.
Wielenga, F., *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945*, Amsterdam: Boom 1999.
Wolters, M., and P. Coffey, *The Netherlands and EC membership evaluaded*, London: Pinter, 1990.
Wijk, R. de, *Integratie, stabiliteit en vreedzame verhoudingen in Europa,* Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1992.
Yaranella, E., 'Reconstructed logic and logic in use in decision making analysis', in: *Polity* 8, 1975.
Young, H., *This blessed plot. Britain and Europe. From Churchill to Blair*, London: Macmillan, 1998.
Zelikow, Philip, & Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed, A study in Statecraft*, Cambridge Mass./London: Harvard University Press, 1995.
Zwaan, J.W. de, 'The Single European Act, conclusion of a unique document', in: *Common Market Law Review* 23, 1986, p. 747-765.
Zwaan, J.W. de, *Permanente vertegenwoordigers. Ontstaan, werkwijze en rol in de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer, 1993.

Rapporten en documenten

Adviesraad Vrede en Veiligheid, *De Veiligheid van Europa in tweevoud*, Den Haag, Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1984.
Commissie Bijzondere Vraagstukken, *Staatkundige Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing*, Tweede Kamer, 21427, nr. 3:12, 1990.
Externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, rapport *Steekhoudend Ministerschap*, Den Haag: SDU, 1993, p. 36.
Gemengde Commissie Van Voorst tot Voorst, *Sturing EU-Aangelegenheden*, 2005.
Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, *European Union, Report to the European Council*, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/1976.

EPP-document 1990d: *'For a Federal Constitution of the European Union*, Congress Document, Dublin 15-16 November'.
EPP-document 1991c: *Sommet du Parti Populaire Européen,* Luxembourg 21 juin, Bruxelles, 24 juin'.
Raad van State, *Advies no. W04.050.338/1*, Den Haag december 2005.
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek enproactief proces*, december 2004.

Voorts Handelingen Tweede Kamer en Kamerstukken zoals gespecificeerd in de noten.

Dag- en weekbladen, persagentschappen

Atlantic News, Brussel
Agence Europe, Brussel
Bulletin of the European Communities, Brussel
Daily Telegraph
Economist
Europe Documents
Financial Times
Financieeele Dagblad
Independent
NRC-Handelsblad
Telegraaf
The Times
Trouw
Volkskrant
Vrij Nederland
Die Zeit

Dagboeken en persoonlijke aantekeningen van

H. d'Ancona
H. van den Broek
D. Hurd
D. Istha
R.F.M. Lubbers
J.J. de Visser

Archieven

Archief van het Ministerie van Algemene Zaken
Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Summary

The subject-matter of this study is the Dutch decision making on the Political Union in the Treaty of Maastricht. It marks an important episode in the history of European co-operation. The Netherlands held the EC Presidency in the second half of 1991. During the preceding Presidency of Luxembourg a draft treaty was formulated. However, the Member States had failed to reach agreement on this document. The Netherlands thereupon compiled a new proposal on the basis of the Luxembourg text. In this new draft The Hague introduced an entirely new concept, i.e. a unitary structure instead of the so-called pillars. Furthermore, on politically sensitive matters the Dutch had adjusted the existing text to their own preferences.

On 30 September 1991, the Netherlands' Minister of Foreign Affairs presented his proposal to his partners at a ministerial meeting in Brussels. This session proved an unprecedented disgrace for the Dutch Presidency; all member states, with the exception of Belgium, rejected the new draft and expressed their intention to resume negotiations on the basis of the Luxembourg draft only.

The question of how and why this historic disaster for the Netherlands could have taken place has been elaborated in this book. To that purpose the author has opted for a theoretical approach, on the basis of adjusted models of Graham Allison, as originally expounded in his book *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis* of 1971, and especially the completely revised version, which was published in 1991, with Philip Zelikow as Allison's co-author. The book written by these two American scholars has become a classic in both political science and public administration. It has had an enormously high impact on the scientific development of decision making analysis.

Allison's basic assumption was that processes of foreign policy decision making are so complex that the researcher risks to lose his way or drown in the multitude of factors involved. To avoid this predicament the researcher needs to bring structure and simplification into his approach. The core message of *Essence of Decision* is that from different perspectives or lenses different explanations may be given for the way in which the same decision is made.

The main theoretical question leading this study is to what extent the application of an adjusted and enriched Allison-Zelikow framework provides meaningful explanations, insight and added value for the selected case. In addition, an attempt has been made to determine the relative value of each of the models as explanatory factors for the decision making on the European Political Union.

The study starts with a theoretical chapter which discusses the models and their sub-themes: the rational actor; the organisational structure, -culture and communication; the process of bureaucratic politics. For the purpose of further enhancing the scope and depth of the insight into the events and developments at issue a 'new' model is added, i.e. the top decision makers and their mutual relations. The sub-themes are derived partly from Allison/Zelikow and partly from (predominantly American) literature on the history of and decision making in foreign policy. In order to focus the research, a series of operational questions derived from the description of the models is presented at the end of this chapter.

In chapter II an historic overview is given of the most important events and developments in the process towards the Treaty of Maastricht. This overview makes clear that three fundamental questions have existed since the start of European co-operation: 1) To what extent co-operation had to be of an economic or a political nature? 2) And, related to the first issue, to what extent should Europe develop independently from the United States? 3) To what extent the Member States are to retain their sovereignty (and opt for intergovernmental co-operation) or to share authority in supranational institutions (and move beyond intergovernmental co-operation)? These contentious points were to keep the Member States divided, also on the road towards Maastricht.

The pursuit of a European Political Union was a direct consequence of the dynamics of economic integration and the resulting Economic and Monetary Union. Germany in particular attached great value to new schemes for political co-operation as a compensation for the surrender of its monetary autonomy. To the other Member States the encapsulation of a reunited Germany in Europe constituted an important consideration for favouring a Political Union. Moreover, after the end of the Cold War the existing security arrangements needed to be reconsidered. The ambition of expanding European co-operation to the sphere of foreign and security policy was further spurred on by the (imminent) collapse of the Soviet Union, and the wars in the Gulf region and (former) Yugoslavia. In general, in spite of the radical changes that had swept the European continent the Member States contrived arguments to stick to their established orientations.

Following this historic context the Rational Actor model is addressed. This model is, explicitly or implicitly, used on a large scale by historians, political scientists and journalists alike. It concerns the explanation of actions of the state, operating as a unitary actor, employing coherent policy objectives, acting on the basis of opportunities and threats, and seeking to choose the best option to reach its objectives. The rationality of the Dutch action can be found in its consistent own European concept and logical pursuit of the 'federal' or 'community approach' tradition, so widely supported at home. The European policy of the Lubbers government was deeply rooted in the

history of Dutch foreign policy. The decision makers wanted to make optimal use of the chances the Presidency offered to bring their own European ideals closer to fruition. Although the responsible members of government were aware of the opposition to their proposal in foreign capitals, it was assumed they could take a calculated risk. However, the Rational Actor model leaves many questions unanswered. Under the surface of official government policy and justifications, rationality and intrinsic policy coherence are hard to find. In the search for more satisfying explanations of the Dutch disaster other models had to be applied.

In the framework of the second model, the organisation of the decision making as well as the consequences of the rotating EC Presidency are emphasised. The rotation of the Presidency generates a number of problems. Presiding member states want to achieve results for themselves, the more so when treaty revision is on the agenda. The source of the 'rational deficit' can also be found in the organisation of the Netherlands' Presidency. The Dutch government failed to make a distinction between the Netherlands as Member State and the Netherlands as President. Furthermore, it apparently had felt no need to increase the professional capacity for performing the tasks of the Presidency. The preparation of the new treaty texts was entrusted to only a few civil servants. The European Commission, headed by Jacques Delors, was asked for assistance. Delors was more than willing to co-operate since he was now in a strong position to exercise influence on the outcome. Subsequently the civil servants of the Ministry of Foreign Affairs let themselves be led by the legal experts in Brussels. Although it was not intended, this procedure resulted in a completely new treaty text. The entire operation took place in all secrecy and is revealed for the first time in this book.

It has been established that within the Ministry of Foreign Affairs many divergent subcultures, with strong mutual distrust, had grown. In the period at issue the animosity was so severe that a policy of 'non intervention' was implicitly agreed upon, with the result that the case of the 'Political Union' became the near exclusive responsibility of the European section of the Ministry. This division was notorious for its 'federal' bias, whereas another division had a strong 'Atlanticist' reputation. On top of that, the Dutch Permanent Representation in Brussels had a culture of its own. The Permanent Representative, Peter Nieman, was considered disloyal in The Hague as he was an avowed opponent to the introduction of the Dutch proposal.

The decision making on the eve of Black Monday was based on inaccurate or inadequate information about the position of the European partners. The primary reason may be found in the – often manipulated – processing of that information at the Ministry of Foreign Affairs. The misperceptions also partly originated from the partners themselves who were not prepared or unable to adequately inform or warn the Dutch government.

Part of the explanations can be found also by applying the 'bureaucratic politics' model. During the negotiations the scope of the Political Union was significantly expanded with new policy areas; this had profound consequences for the decision-making process in The Hague. Since in terms of the organisational structure no distinction had been made between the Netherlands as Member State and the Netherlands as President the door was left wide open for all ministries to stick their noses in the proposal of the Presidency. Up to that time only three government ministries were mainly involved in European policy making: Foreign Affairs, Economic Affairs and Agriculture. The ministries now appeared strongly divided on the policy direction and, furthermore, they all wanted to include their own hobbyhorses in the Treaty. This resulted in the internal negotiations dragging on for such a long time that the Presidency's draft was handed in far too late in Brussels.

The Second Chamber of the Dutch Parliament has repeatedly discussed the Dutch commitment to the Maastricht process. The vast majority of the parliamentarians supported the institutional points of view of the government. Division existed only as far as security policy was concerned. Because many political groups in parliament also failed to make a distinction between the Netherlands as Member State and as President they too contributed, albeit unintentionally, to the government's disaster on Black Monday.

The study clearly shows the influence individual persons had on the course of events. It cannot be denied that Messrs. Lubbers, Van den Broek and Dankert had their own policy preferences, personal motivations and their own style of acting. The extent to which they felt themselves responsible for the process differed and certainly not always in conformity with their formal positions. Nearly all the key decision makers showed a high level of ambition and a strong urge to succeed. The Netherlands would show Europe a thing or two! As self-confidence was high, so was the vulnerability to cognitive distortions. Remarkably, instances of wishful thinking did abound.

The Maastricht process demonstrates that good personal relations do not at all guarantee a strong willingness to compromise. But it is without doubt that bad personal relations between some of the main actors had a significant influence on the course and outcome of the Maastricht process. The relationship between Mr. Lubbers and Mr. Van den Broek had been below par for quite some time and this continued during the Dutch Presidency.
Germany was the Netherlands' most important ally. The country was in the process of reunification and would soon carry even more weight in Europe than before. The two neighbouring countries were to a significant extent in agreement on the Political Union. Unfortunately, the personal relationship between Mr. Genscher and Mr. Van den Broek severely deteriorated. According to many of those directly involved, including Van den Broek himself, in this deteriorated relationship one may find an important explanation for Genscher's attitude on Black Monday. In this same period the relationship between Kohl and Lubbers reached a critical stage. Kohl blamed his one-time

Dutch friend for thwarting the German pursuit of reunification. The same reproach would cause Genscher and Van den Broek to drift apart. Indeed, the quarrel over the recognition of Croatia and Slovenia was likely to be another factor in the fatal personal and political estrangement between the most important German and Dutch government members.

Furthermore, the crucial decision making on the eve of Monday 30 September did not meet the criteria of rationality, but shows many characteristics of what is called by social psychologists 'groupthink'.

The conclusion of this study is that the 'model approach' employed has produced a significant added value in terms of providing insight and finding explanations. The applied framework has proved to be useful in the extremely complex decision making process that culminated in the rejection of the Dutch proposals. Black Monday and the Maastricht Summit. On the basis of his research the author concludes that the one model is not more important than the other; the value of all models has been proved. The different perspectives all complemented each other and each supplied new and interesting explanations for the historic disaster of Black Monday.

Curriculum vitae

B.R.A. van den Bos

Geboren 19 december 1947 te Den Haag

Opleiding

- Gymnasium alfa
- Doctoraal Politieke en Sociale Wetenschappen (politicologie, internationale betrekkingen, economie, geschiedenis, recht en sociologie) aan de Universiteit van Amsterdam. Doctoraal specialisaties theoretische politicologie en internationale politieke betrekkingen, bijvakken: diplomatieke geschiedenis en internationaal publiekrecht. Afstudeeronderwerp: Nederlandse buitenlandse politiek.
- Postdoctorale Leergang Buitenlandse Betrekkingen bij het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken

Werk

1970-1980
- Tijdens studie docent geschiedenis in het voortgezet onderwijs
- Politicologisch medewerker (als dienstplichtig officier) bij de Generale Staf van de Landmacht. Midden-Oosten-specialist. Vertegenwoordiger Nederland bij Militair Comité NAVO
- Stafmedewerker bij het Voorlichtingsbureau voor de Verenigde Naties in Nederland (1976-1977)
- Zelfstandig gevestigd politicoloog. Werkzaamheden: sociaalwetenschappelijk onderzoek, geven van cursussen in politiek en staatkunde
- Vanaf 1980 wetenschappelijk medewerker bij het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, vanaf 1983 staflid van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Studieverblijven in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Gastonderzoeker op het 'Institute for Security Studies' van de West-Europese Unie in Parijs.

Politieke en bestuurlijke functies

- Lid van de Eerste Kamer (1986-1987, 1991-1994). Portefeuille: Buitenlandse Zaken, Europese Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Landbouw. Lid van de Raadgevende Parlementaire Vergadering van de Benelux. Lid van de Nederlandse delegatie naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Diverse studiereizen.
- Lid van de Tweede Kamer (1994-1998). Portefeuille: Buitenlandse Zaken, Europese Zaken, Landbouw (Dierenwelzijn). Lid van de Parlementaire

Assemblee van de Raad van Europa en van de Parlementaire Assemblee van de West-Europese Unie. Lid van de Nederlandse delegatie naar de VN-conferentie over het Non-Proliferatie Verdrag.
- Parlementaire werkbezoeken in o.a. het Midden-Oosten en Midden- en Oost-Europa.
- Lid Europees Parlement (1999-2004). Vanaf 2002 fractievoorzitter (delegatieleider) D66. Voor het jaar 2003 Algemeen rapporteur Mensenrechten voor het Europees Parlement.
- Lid (ELDR-delegatieleider) van de Parlementaire Assemblee EU-ontwikkelingslanden (ACP). Vele officiële parlementaire werkbezoeken in het Midden-Oosten, Afrika en Azië, Cuba.
- Diverse bestuursfuncties binnen D66, waaronder: (wnd) partijvoorzitter en vice-voorzitter politiek (1981-1985), bestuurslid van de Stichting Wetenschappelijk Bureau en bestuurslid van het Opleidingscentrum.
- 1994-1998 lid van het Dagelijks Bestuur van de Europese Beweging Nederland
- 1994-1999 lid van de Raad van Toezicht van Platform Beeldvorming Nederland
- Van1999 tot heden Voorzitter Programmacommissie van ZON/Mw van Ministerie VWS
- Van 2003 tot heden lid bestuur WSPA Nederland
- Vanaf 2005 lid bestuur Amnesty International Nederland

Publicaties

Boeken
- Partijleiders en Buitenlandse Politiek (1985)
- Can Atlanticism survive? The Netherlands and the new role of the Security institutions (1992)
- Olé, we are the Champions; Sport en Internationale Betrekkingen (1988)
- Europa, Wat heb ik eraan? Wat de EU concreet doet en waarom (2003)
- Mirakel en Debacle, De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht (Academisch proefschrift, 2008)

Overigen
- Verscheidene hoofdstukken in boeken.
- Vele tientallen artikelen in tijdschriften en dagbladen over binnenlandse en buitenlandse politiek.

Onderscheiding

Ridder in de Orde van Oranje Nassau

Register

Aron, R. 11, 15
Acheson, D. 26, 32, 66
Adenauer, K. 69, 70
Agt, D. van 272, 319
Alders, J.G.M. 268, 287
Allison, G. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 29, 30, 31, 33, 35, 37, 39, 54, 56, 115, 152, 341, 355, 356, 360, 364
Ancona, H. d' 240, 261, 264, 265, 266, 287, 336
Andreotti, G. 81, 91, 99, 100, 131, 149, 303, 306, 309, 310, 317, 321, 343, 345
Andriessen, J.E. 248
Baker, J. 32, 86, 148, 189, 342
Balkenende, J.P. 385
Barents, R. 390
Bech, J. 67, 92
Beek, R. ter 47, 258, 259
Beyen, J.W. 49, 67, 105, 124
Beuge, R. van 140, 141, 171, 172, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 187, 191, 197, 206, 208, 211, 212, 213, 218, 241, 242, 243, 254, 270, 272, 285, 323, 324, 325, 327, 333, 334, 339, 340, 346
Beugel, E.H. van der 50
Bevin, E. 66
Biesheuvel, B. 319
Bismarck, O. von 78, 90
Bitterlich, J. 320
Blaauw, D.J. 276
Bleeker, K. 244
Bodenmeir, S. 122
Boissieu, P. de 137, 138, 173, 206, 207, 208, 358
Bolkestein, F. 280, 281
Bonzel, M. van 1, 172, 174, 17, 179, 192, 195, 202, 284
Boogman, J.C. 23, 116, 117
Boonman, K. 332
Borchhart, G. 195, 196, 203, 283
Bos, B. van den 1
Bos, J.J. 184, 243, 253, 254
Boscher, R. 175
Bot, B. 188, 19, 192, 195, 196, 197, 211, 327, 329, 331, 343, 371, 372, 379, 380, 383, 384, 385
Braks, G. 254
Brandt, W. 33
Brinkhorst, L.J. 270, 390
Brinkman, E. 279, 281
Broek, H. van den, 40, 100, 122, 131t/m135, 140t/m149, 153, 156, 171, 173, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 183, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 218, 219, 220, 222, 226, 227, 245, 246, 259, 260, 273, 276, 279, 280, 282, 289, 290, 304, 312, 318, 320t/m326, 324t/m328, 331, 332t/m337, 338, 342, 345, 346, 347, 357, 363, 363, 364, 368, 369, 370, 373, 374, 384
Brouwer, I. 277, 281
Brouwer, J.W. 205
Bruijn, T. de 379, 383, 384
Bueno de Mesquita, B. 14, 158
Bukman, P. 254
Burger, J.A.W. 263
Bush sr, G. 26, 39, 75, 79, 82, 310, 342, 343
Carter, J. 40, 42, 52
Cavaco Silva, A. 303
Chalker, L. 271
Chamberlain, N. 39, 41, 45
Chroestsjov, N. 43
Churchill, W. 30, 39, 49
Cleveringa, H.T. 254
Cohen, B. 38
Colombo, E. 71
Colijn, H. 319
Cort van der Linden, P.W.A. 319
Couzy, H. 47
Dales, I. 256, 258
Dankert, P. 134, 140, 141, 144, 146, 147, 149, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 183, 184, 187, 193, 190, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 218, 219, 220, 222, 226, 227, 240, 241, 242, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 253t/m261, 263, 266, 270, 271, 272, 273, 279, 282, 283, 284, 287, 288, 289, 290, 321, 323, 324, 327, 329, 330, 332, 333t/m336, 338, 339, 340, 346, 347, 359, 362, 363, 364, 366, 368, 369, 370, 374, 380
Davignon, E. 71

Deetman, W. 280, 326
Dehaene, J.L. 314
Delors, J. 80, 90, 96, 98, 103, 144, 145, 149, 150, 174, 175, 176, 181, 201, 202, 205, 211, 216, 219, 226, 250, 303, 312, 314, 315, 317, 318, 333, 344, 359, 363, 364, 371, 372
Dis, C. van 275, 276, 278, 282
Donner, P.H. 244, 245, 247
Downs, A. 24
Drees sr, W. 319
Dulles, J.F. 26, 32, 43, 67
Dumas, R. 80, 103, 132, 133, 135, 140, 148, 156, 181, 203, 205, 212, 214, 215, 225, 342, 344
Dijxhoorn, A. 42
Eden, A. 66
Eekelen, W. van 86
Eenenaam, B. Van 173, 191
Eisenhower, D. 16, 105, 124
Eisma, D. 247, 276, 278
Ellermann Jensen, U. 143, 144, 181
Engering, F. 249
Ersböll, N. 172, 173, 218, 363
Eyskens, M. 91, 143, 144, 204, 209, 226
Fouchet, C. 68, 69, 70, 106, 131, 155, 197, 305
Franco, F. 93
Frederik Hendrik, 118
Frinking, T. 276, 280, 289
Gabor, D. 254
Gandhi, I. 322
Gangelosi, R.A. 208
Garel-Jones, T. 135, 206, 208
Gasperi, A. de 124
Gaulle, Ch. de 68, 69, 70, 105, 125, 305, 319
Geelhoed, A. 248, 250
Genscher, H-D. 71, 89, 140, 143, 144, 148, 158, 180, 181, 201, 202, 203, 204, 208, 213, 214, 215, 216, 226, 313, 330, 339, 342, 344, 357, 358, 373
Geveke, H.G. 35
Gonzales, F. 78, 93, 94, 317, 318, 343
Gorbatsjov, M. 39, 73, 79, 80, 83, 122, 343
Gorel, A. 39
Gosses, S. 187
Grosheide, H. 283
Gualthérie van Weezel, H. 280
Guigou, E. 143, 199, 200, 206, 208, 215, 225, 343
Guillaume, G. 33
Haar, B. ter 251
Halperin, M. 27
Harriman, A. 26
Hart, P. 't 35, 53, 54, 330
Haughey, Ch. 78, 94
Havenaar, R. 1
Heldring, J.L. 23, 116, 145
Hellema, D. 116, 119
Helmond, van 208
Hempel, C.G. 7, 8
Hirsch Ballin, E. 243, 245, 246, 247, 248, 257, 287, 368
Hitler, A. 39, 44, 45, 90
Hobbes, T. 10
Hoessein, S. 75
Hofstee, W.K.B. 39
Honecker, E. 74
Hoogstraten, S. van 241, 264, 265
Hoop Scheffer, J. de 247, 280, 289
Holsti, O. 40
Hurd, D. 135, 143, 145, 148, 181, 189, 206, 214, 317, 342, 373
Istha, D. 202, 336
Janis, I. 46, 47, 50, 51, 52, 328, 328
Janmaat, H. 282
Jaruzelski, W. 74
Jeltsin, B. 73
Jervis, R. 39, 40, 41, 43, 45, 370
Johansson, K.M. 303
Johnson, L.B.J. 25
Jong, de H. 257
Jong, P. de 319
Jouyet, J-P.174
Junker, J-C. 306
Jurgens, E. 247, 274, 277
Kennan, G. 11, 15, 53
Kennedy, J.F. 12, 26, 32, 43, 47, 48, 52, 53
Kennedy, R. 26
Kerr, J. 139, 358
Keulen, M. van 36
Kimmel, H.E. 45, 46
Kissinger, H. 10, 11, 15, 32, 35, 39, 117
Kleffens, E.N. van 42
Klepsch, E. 309
Koetje, H. 256
Kohl, H. 74, 78, 79, 80, 81, 89, 90, 98, 99, 100, 105, 131, 143, 149, 150, 156, 179, 197, 199, 212, 216, 225, 252, 303, 304, 308t/m314, 315t/m318, 320, 324, 326, 330, 337, 339, 343, 344, 346, 347, 357, 373
Kok, W. 34, 177, 204, 251t/m254, 266, 336, 338, 383, 384, 385
Kooijmans, P. 384

Kossmann, E.H. 119
Krasner, S. 30
Krenz, E. 74
Kuipers, S.K. 249
Kuyper, A. 319
Kwast, B. 259, 260
Kyaw, D. von 179, 201, 203, 208, 215
Laarhoven, C.J. van 268, 269, 270
Lamont, N. 252, 318
Lamourreux, F.174
Lander, F. 267
Lautenschlager, H.W. 207, 208
Leerling, M. 278, 282
Levy, J. 15, 156, 361
Lincoln, A. 11
Lindblom, C. 13
Linden, R. van der 274, 276, 279, 280, 289
Lindsey, J. 37
Lubbers, R.F.M. 34, 81, 90, 100, 131, 140, 141, 142, 146, 147, 149, 150, 171, 173, 176, 177, 178, 179, 183, 184, 192, 196, 197, 199, 204, 212, 227, 240, 245, 246, 247, 248, 250, 266, 272, 273, 279, 280, 288, 290, 299t/m319, 361, 384
Luns, J.M.A. 26, 40, 41, 47, 50, 69, 70, 105, 125, 210, 215, 218, 219, 220, 305, 357, 363, 364, 369, 370, 372, 374
Lunshof, K. 145
Maas, C. 171, 178, 248, 251, 254, 283, 385
MacMillan, H. 45
Major, J. 89, 96, 135, 150, 206, 207, 303, 315t/m318, 321, 342, 344, 373
Mann, L. 46, 47
Mao 9, 10, 39
March, J. 17, 362
Martens, W. 91, 149, 303, 312, 317, 344
Martin, D. 96, 102
May Weggen, H. 261, 262, 266
May, E. 44
McNamara, R. 53
Mead, W.R. 22
Meeldijk, H. 262
Meines, R. 336, 340
Merckelbach, J.P.M.H. 272, 324
Merton, R. 8, 15, 361
Mertz, P. 206, 208
Metselaar, M. 47
Michelis, G. de 143, 144, 182, 207, 212
Middelkoop, E. van 275, 276, 278, 281
Mierlo, H.A.F.M.O. van 40, 279, 281, 381, 384, 385
Milosovic S. 75, 76
Mitsotakis, C. 93, 149, 304
Mitterrand, F. 79, 80, 81, 86, 88, 89, 90, 98, 99, 100, 103, 131, 143, 150, 156, 197, 199, 212, 252, 303, 310, 313, 314, 315, 317, 318, 320, 321, 322, 343, 344
Modrow, H. 74
Monnet, J. 66, 67, 105, 331, 343
Morgenthau, H. 11, 12, 15
Mulder, P. 1, 194
Mussolini, B. 41, 44
Napoleon, 118
Neustadt, R. 37
Nieman, P. 139, 140, 141, 171, 176, 178, 179, 184, 193t/m197, 200, 207, 209, 210, 211, 212, 216, 223, 241, 251, 253, 255, 262, 273, 283, 285, 321, 324t/m329, 339, 370, 371, 375
Nigido, 208
Nixon, R. 9, 10, 12, 32, 48
Obote M. 48
O'Leary, D. 207
Oostra, A. 196, 285
Ortman, G. 208
Papandreou, A. 93
Papastakos, 206, 208
Pascal, B. 10
Patijn, M. 260, 283
Penders, J. 240
Pinheiro, J. de D 144
Piris, J.C. 173
Pleven, R. 66, 105
Pompidou, G. 125
Poos, J. 92, 101, 143, 147, 176, 201, 202, 203, 206, 217, 306, 344
Powell, C. 25, 26, 32
Prakke, H. 332
Pronk, J. 240, 270, 271, 273, 378, 379, 380, 383
Pijpers, A. 305
Quay, J. de 26, 319
Reagan, R. 42, 52, 73, 85
Rehwinkel, P. 319
Reijn, A. 204
Rice, C. 310
Ripley, R. 37
Ritzen, J. 34, 36, 266, 267, 287
Rocard, M. 203
Rogers, W.P. 32
Roijen, J.H. van 47, 339
Roosevelt, F.D. 33, 49
Rooy, Y.M.C.T. van 248
Rosati, J. 36
Rosenthal, U. 18, 33, 35
Rourke, F. 34

Rozemond, S. 1, 23, 119, 136, 185
Rusk, D. 26, 32
Rutten, Ch.
Santer, J. 92, 101, 149, 217, 303, 304, 306, 307, 314, 317, 323, 343, 344
Sas, G.J. 42
Schaper, H.A. 119, 325
Scheffer, P. 116, 119, 120
Schelling, T. 15
Scheltema, M. 34
Schlüter, P. 303
Schmeltzer, N. 40
Schoutheete, Ph. de 138
Schultz, G. 52
Schuman, R. 66, 105, 331, 343
Schutte, J. 184, 245, 247, 257
Scott, A. 22
Scowcroft, B. 310
Seiler-Albring, U. 207, 208
Sharon, A. 27
Simon, H. 14, 160, 362
Simons, H. 242, 264, 265, 336
Sipkes, L. 276
Smith, M.J. 10
Soekarno, A. 319
Sorensen, T. 12, 13, 48, 53
Spaak, H. 69, 70
Spaak, P.H. 67, 105
Spinelli, A. 91, 243
Staden, A. van 1, 40, 119, 120
Stalin, J. 39, 49
Stikker, D.U. 124
Stoel, M. van der 40, 270
Swinderen, R. van
Szasz, A. 385
Tas, J. van der, 179, 201, 205, 208, 211, 324, 326
Tetlock, P. 51
Thatcher, M. 75, 78, 79, 80, 81, 86, 89, 90, 96, 98, 99, 310, 314, 315, 316, 317, 342, 343, 373
Thijn, E. van 34, 36, 287
Thompson, L. 53
Thorbecke, J.R. 319
Thorn, G. 92
Tindemans, L. 71, 125
Tjeenk Willink, H. 35, 36, 280, 282, 288
Traa, M. van 247, 274, 276, 280
Trojan, C. 174, 17, 196
Truman, H. 26, 44, 66, 105
Tudjman, F. 76
Uyl, J. den 319
Vance, C. 52
Verba, S. 13, 15, 361
Verbeek, B. 47
Visser, R. 272
Visser, J. de 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 183, 184, 187, 192, 204, 205, 206, 207, 211, 216, 218, 222, 225, 227, 242, 244, 246, 254, 284, 288, 325, 334, 336, 340, 362, 363, 364, 366, 370, 371, 372
Vlis, A. van der 47
Voorhoeve, J.J.C. 22, 23, 116, 119, 122, 186
Vries, B. de 262
Walensa, L. 74
Walsum, P. van 173, 175, 183, 189, 190, 191, 192, 193, 196, 201, 207, 214, 222, 227, 327, 329, 330, 371
Weber, M. 17
Weinberger, C. 52
Weisglas, F. 273, 275, 277, 279, 280, 335, 340
Welch, D. 30
Wellenstein (jr.), E. 249, 250, 251
Wels, C.B. 119
Werner, P. 92
Wester, R. 136
Westmoreland, W. 25
Willem I, 118
Willem III (S-K), 118
Willems, W. 275
Witt, J. de 117
Wöltgens, T. 279, 281
Wijnaendts, H.B.M. 203
Zelikow, Ph. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 29, 30, 31, 33, 35, 37, 54, 56, 115, 152, 310, 341, 355, 356, 360, 364
Zoest, P.E.M. van, 1