

Jeroen Dijsselbloem

De Eurocrisis

Het verhaal van binnenuit

2018 Prometheus Amsterdam

© 2018 Jeroen Dijsselbloem
Omslagontwerp Robbie Smits
Foto omslag Paul Wilkinson Photography
Zetwerk Elgraphic bv, Vlaardingen
www.uitgeverijprometheus.nl
ISBN 978 90 446 3643 7

Wie is wie, wat is wat

Dit boek is geschreven vanuit het perspectief van het voorzitterschap van de Eurogroep. Hoe bijzonder deze rol is, heb ik op verschillende momenten mogen ervaren. De Eurogroep is geen formeel orgaan van de Europese Unie. Ze is een vorm van intergouvernementele samenwerking tussen regeringen en geen communautair of supranationaal verband.

De Eurogroep ontstond twintig jaar geleden als informeel overleg maar kreeg pas een wettelijke basis in 2007, vastgelegd in een annex dat met het Verdrag van Lissabon is gevoegd bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit zogenaamde protocol 14 kent maar twee artikelen. In het eerste staat dat de ministers van de landen waarvan de valuta de euro is informeel bijeen zullen komen om de verantwoordelijkheden te bespreken die zij delen met betrekking tot de muntunie. De Europese Commissie zal deelnemen aan de vergaderingen, en de Europese Centrale Bank (ECB) zal worden uitgenodigd. Het tweede artikel is nog korter en vermeldt slechts dat de ministers bij meerderheid een voorzitter zullen kiezen voor tweeënhalf jaar. Die voorzitter werd ik op 21 januari 2013 en dat bleef ik vijf jaar.

Naast het protocol heeft de Eurogroep zelf werkmetho-

den vastgelegd. De Eurogroep kan die zelf eenvoudig aanpassen, mocht daar reden toe zijn.

In de werkmethoden wordt onder andere beschreven welke onderwerpen zullen worden besproken in de Eurogroep. Het betreft de economische situatie en verwachtingen, inclusief prijsontwikkelingen en de concurrentiepositie. Ook wordt de president van de ECB geacht de Eurogroep over het gevoerde monetaire beleid te informeren. De wisselkoers van de euro, een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Eurogroep en de ECB, staat een paar keer per jaar op de agenda. De deelname van de president van de Eurogroep aan internationale vergaderingen wordt ook gezamenlijk voorbereid. Daarnaast worden twee keer per jaar de nationale begrotingen besproken. In het najaar worden de ontwerpbegrotingen getoetst aan de begrotingsregels en in het voorjaar kijken we hoe de uitvoering van de begroting verloopt in het licht van de laatste economische data. Ook spreken we ons uit over de gewenste budgettaire verruiming of verkrapping in de Eurozone in het komende begrotingsjaar. Mede op mijn initiatief is er een onafhankelijke Europese Begrotingsraad gekomen die ons adviseert over het begrotingsbeleid. Naast begrotingen besteedden we de afgelopen jaren veel tijd aan nut en noodzaak van structurele hervormingen om de private economie en de publieke dienst in onze landen beter te laten functioneren. Maar de meeste tijd en aandacht gingen uit naar crisisbestrijding, zowel met tijdelijke steunprogramma's als met blijvende verbeteringen van de muntunie.

Het feit dat er zo weinig geregeld is en dat de Eurogroep formeel gezien losstaat van de communautaire instituties zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement, heeft ons op cruciale momenten in de crisis geholpen tot overeenstemming te komen maar ook de nodige kritiek

op het democratische gehalte opgeleverd.

Zoals protocol 14 stelt, is de Eurogroep een informeel overleg. Formele beslissingen worden elders genomen. Beslissingen over wetgeving, ook als die alleen de eurolanden raakt, worden genomen door de ministers van Financiën bijeen in de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin). Daarom vergadert de Eurogroep ook altijd de dag voorafgaand aan de Ecofin. Beslissingen over noodleningen aan een euroland uit de Europese noodfondsen en daaraan verbonden voorwaarden worden genomen door dezelfde euro-ministers van Financiën, maar dan in hun rol als gouverneur van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Maar alle beslissingen, zowel de strategie voor de eurozone om uit het diepe dal te komen als de uitvoering daarvan, worden de facto bepaald door de ministers in de Eurogroep. En altijd met unanimitéit van de negentien ministers die met mandaat van hun regering en nationale parlement handelen. Dit maakt het niet makkelijk maar het is, op één moment na, altijd gelukt.

De voorzitter maakt de beslissingen altijd bekend, soms in een schriftelijke verklaring maar altijd in een persconferentie direct na afloop. Ook al zijn de beslissingen met unanimitéit genomen, het is de voorzitter die ze aan de buitenwereld moet vertellen en uitleggen. Als er kritiek komt – en die komt er altijd – staat de voorzitter in de wind.

De eerste en met acht jaar langstzittende voorzitter van de Eurogroep was Jean-Claude Juncker, oud-premier van Luxemburg en nu voorzitter van de Europese Commissie. Hij was minister van Financiën toen hij gevraagd werd de Eurogroep te leiden, en combineerde vervolgens jarenlang ministerschap, premierschap en voorzitterschap van de Eurogroep. In de laatste vier jaren was hij 'extern' voorzitter na-

dat Luc Frieden minister van Financiën van Luxemburg was geworden. Sinds eind 2014 is hij voorzitter van de Europese Commissie, in welke hoedanigheid ik nauw met hem heb samengewerkt. Een raspoliticus, die al op jonge leeftijd staatssecretaris en snel daarna minister in Luxemburg werd. Met humor en vasthoudendheid, in welke rol hij ook optreedt. Ik volgde Jean-Claude begin 2013 op als voorzitter van de Eurogroep en werd op mijn beurt begin 2018 opgevolgd door de Portugese minister van Financiën, Mário Centeno.

De komst van een nieuwe commissie creëerde vanaf eind 2013 al de nodige onrust in de hoofdsteden. Zo ging oud-minister Moscovici op tournee in Europa om zijn kandidatuur voor de post van commissaris Ecfm in te luiden. Ook in Den Haag begonnen de gesprekken vroeg. Al in december vonden onder in het Torentje, recht onder de werkkamer van de premier, de eerste gesprekken plaats over wie de volgende Nederlandse Eurocommissaris zou moeten worden en welke post onze prioriteit had. Naast premier Rutte waren Diederik Samsom, Halbe Zijlstra, een enkele keer Lodewijk Asscher, Frans Timmermans, enkele topambtenaren en ikzelf bij de gesprekken.

In september hadden Rutte en Samsom afgesproken dat de PvdA de commissaris mocht leveren. Met mij op de Eurogroep was een post in de financieel-economische hoek kansloos. Samsom wilde de energiecocommissaris vanwege het belang van het klimaatbeleid. Hij wilde nadrukkelijk geen van de huidige PvdA-ministers 'kwijtraken' aan Brussel en benaderde Wouter Bos en Dick Benschop, die niet wilden of niet konden. Tegelijkertijd werd duidelijk dat Merkel in haar streven de EVP achter Juncker te krijgen als 'Spitzenkandidat' het

voorzitterschap van de Eurogroep aan de Spaanse premier Rajoy had beloofd.

Dat baarde ons natuurlijk zorgen. We bedachten een defensieve strategie: er was geen enkele reden waarom een zittende voorzitter van de Eurogroep tussentijds zou moeten plaatsmaken. Dat zou alleen kunnen wanneer een betrokkene een post als eurocommissaris zou worden aangeboden. En dat zou voor Nederland alleen bespreekbaar zijn als dat om de positie van commissaris Ecfm zou gaan.

Mark was er niet enthousiast over, hij zag mij als een steunpilaar voor de coalitie en het kabinet, en wilde me liever niet laten gaan. Ook Lodewijk Asscher vond het niks. Timmermans was loyaal maar had ook zijn bedenkingen. Samsom had grote twijfels over een eventueel vertrek van mij naar Brussel en deelde die ook met Rutte. Zelf gaf ik er de voorkeur aan gewoon de Eurogroep te blijven leiden, gecombineerd met het ministerschap in Den Haag. Ik zag ook erg op tegen de overgang van het efficiënte Financiën in Den Haag naar de hiërarchisch-bureaucratische omgeving van de Europese Commissie. En zo kwamen we een strategie overeen waar niemand echt enthousiast over was.

Ons probleem werd opgelost door Juncker zelf en door een ongelukkige uitspraak van mij. Juncker had Ecfm al beloofd aan president Hollande en diens kandidaat Moscovici. Daarbij zou Juncker graag Timmermans in zijn commissie hebben. Dat ik halfgrappend op televisie Juncker een verstokte drinker noemde, stelde Juncker in staat aan zijn voorkeursscenario vast te houden en hij verlostte ons in Den Haag van ons dilemma. Doordat de EVP zowel de commissievoorzitter als de voorzitter van de Raad claimde, werd mijn positie als voorzitter van de Eurogroep versterkt. Juncker wilde aanvankelijk Martin Schulz als eerste vicepresi-

dent maar toen dat geblokkeerd werd door Merkel, bood hij dat aan Frans Timmermans aan, tijdens een diner met Rutte half augustus. De uitkomst, ik bleef op de Eurogroep en op mijn post in Den Haag en Frans Timmermans werd de eerste vicepresident van de Commissie, was voor iedereen het beste. Het doel, de Eurogroep behouden én een zware post in de Commissie, was behaald. De weg ernaartoe was niet zo gepland, maar zo gaat het vaak.

De Eurogroep bestaat uit negentien zeer uiteenlopende landen. Zo kan de economische situatie in de landen, ondanks het feit dat zij een munt delen, zeer verschillend zijn. Landen hebben ieder een eigen geschiedenis, taal, cultuur, politiek systeem, juridisch stelsel, en ook economieën kunnen heel anders van karakter zijn. Soms kun je elkaar de hand reiken, soms botsen belangen. De buitenwereld denkt vaak Noord-Zuidconflicten in de Eurogroep te zien. Die zijn er ook zeker, en soms werd ik daar zelf helaas onderdeel van. Maar de complexiteit ging veel verder. Grote landen, kleine landen. Voormalige Oostbloklanden voor wie deelname aan de muntunie ook een extra politieke bescherming biedt. Exporterende en importerende landen. Landen met grote banken in huis en landen die vooral gastland zijn voor buitenlandse banken. Sommige voegen hier 'protestante en katholieke landen' aan toe. Maar afkomstig uit het katholieke zuiden van een zeer calvinistisch land weet ik hoe verwarrend ook dat onderscheid kan zijn.

De ministers zijn niet alleen afkomstig uit negentien zeer verschillende landen, maar hebben uiteenlopende politieke overtuigingen, maken veelal deel uit van coalitieregeringen en zijn soms kort, soms lang minister. In de vijf jaar dat ik de Eurogroep leidde, heb ik 55 ministers voorbij zien ko-

men. Sommigen bleven maar één vergadering, bijvoorbeeld in afwachting van een definitieve benoeming. De langstzittende minister, met acht jaar, was Wolfgang Schäuble. Hij was in alle opzichten het meest ervaren en de nestor van de Eurogroep. In tegenstelling tot de meeste van ons heeft hij de crisis van begin tot eind meegemaakt. Hij wist ons vaak te herinneren aan eerdere afspraken. Als Duitse jurist liet zijn geheugen hem op dit punt nooit in de steek. Maar zijn geheugen ging nog verder terug. Lid geworden van de Bondsdag, toen nog in Bonn, in 1972, nauw betrokken bij de Duitse eenwording, sinds 2005 als minister van Binnenlandse Zaken en sinds 2009 van Financiën. In oktober 2017 werd hij gekozen tot voorzitter van het Duitse Bondsparlement. Andere oudgedienden waren Luis de Guindos uit Spanje die er zes jaar op had zitten toen hij vertrok om vicepresident van de ECB te worden en de Ierse minister van Financiën, Michael Noonan, die zijn land uit de crisis leidde. Zulke lange termijnen waren uitzonderlijk. En hun ervaring was zeer welkom. Gemiddeld wisselden de Eurolanden in deze crisisjaren binnen de twee jaar van minister. Griekenland deed dat vijf keer. Ook dat was een uitdaging.

Van die 55 waren er slechts acht vrouw. De wereld van financieel beleid is helaas nog veel te veel een mannenwereld. Topvrouwen als Christine Lagarde, eerst als minister van Financiën van Frankrijk en daarna als managing director van het Internationale Monetaire Fonds (IMF), Maria Luís Albuquerque en Dana Reizniece-Ozola, de enige schaakgrootmeesteres, wisten hun stempel op het beleid te drukken.

Maar er is helaas nog geen opwaartse trend in het aantal vrouwen in de Eurogroep te zien.

Taal was en is een belangrijke factor in Brussel. Soms,

in openbare vergaderingen, moeten de ministers ook zichtbaar de eigen taal spreken. Op dat soort momenten, als de camera's aan staan, grijpen veel ministers ook terug op nauwgezet voorbereide spreekpunten die dan worden voorgelezen. Zo gaat het niet in de Eurogroep. De vergaderingen zijn in het Engels en alleen in het uitzonderlijke geval dat een minister daar echt niet mee uit de voeten kan, wordt er iets anders gesproken. Een goede beheersing van de Engelse taal is onmiskenbaar belangrijk voor de effectiviteit in de vergaderingen. Er wordt ook niet gewerkt met uitgeschreven speeches. Dat komt omdat er daadwerkelijk politieke discussie en uitwisseling van argumenten plaatsvinden, er onderhandeld wordt, er deels onvoorbereide besluiten worden genomen. Kortom: de Eurogroep laat zich in tegenstelling tot andere vergaderingen in Brussel niet zo makkelijk 'voor-koken'.

Ministers van Financiën zijn over het algemeen niet de lichtgewichtjes van de nationale politiek. Velen brachten jarenlange ervaring in de nationale politiek mee, zoals Wolfgang Schäuble en Michel Sapin. Of waren lang topambtenaar geweest, zoals Vittorio Grilli en Luis de Guindos. Verscheidenen kwamen uit de private sector en keerden er naar terug. Ook de link met de centrale banken was sterk: Mário Centeno had er gewerkt, evenals Vítor Gaspar. Anderen kwamen uit de wetenschappelijke wereld, zoals Koen Geens en Dušan Mramor. Het kwam voor dat regeringsleiders ook deelnamen aan de vergaderingen, hoewel voor mijn tijd. Zo zouden de Franse president Nicolas Sarkozy, zelf ook ooit minister van Financiën, en de Griekse premier Lucas Papademos eenmalig in de Eurogroep aanschuiven. Een enkeling, Alexander Stubb uit Finland, was zelf minister-president geweest. Zowel Jean-Claude Juncker als Ma-

rio Monti was premier én minister van Financiën, de eerste langer dan de tweede. Ook dat was in de jaren voor mijn aantreden.

De informele hiërarchie in een gezelschap als de Eurogroep is soms lastig te duiden. Natuurlijk was Wolfgang Schäuble de invloedrijkste minister. Maar was dat omdat Duitsland met voorsprong de grootste economie van de eurozone is? Of was het, zoals Thomas Wieser in zijn afscheidsinterview met Marc Peeperkorn in *de Volkskrant* zei, omdat hij zo'n harde werker was die de EU-dossiers in Berlijn bestudeerde en bediscussieerde en zo alle relevante details kende? Beide is waar. Hij was uitgesproken en had een sterke visie op de toekomst van Europa. Maar hij was ook zeer ervaren en bereid die ervaring met collega's te delen.

De Eurogroep wordt ondersteund vanuit het raadssecretariaat in Brussel. Links van mij tijdens de vergadering zat altijd Carsten Pillath, directeur-generaal economisch beleid bij de Raad. Onmisbaar om het proces goed te laten verlopen. Rechts van me zat Thomas Wieser, die de leiding had over het ambtelijke voorportaal van de Eurogroep, de Eurowerkgroep (EWG), en een belangrijke inhoudelijke adviseur was. Rechts daarnaast Stefan Pflueger, die het secretariaat van de Eurogroep leidt. De rij daarachter werd bezet door medewerkers van het secretariaat en van mijn Haagse euro-team. Vaste gasten in de Eurogroep waren natuurlijk de bestuurders van onze gezamenlijke instituties. De centrale bankiers Mario Draghi en zijn medebestuurder Benoît Cœuré brengen, onafhankelijk, de visie van de ECB in. Met Draghi ontwikkelde ik een heel goede band. Ik geloof dat het respect en de waardering wederzijds zijn. Een topeconoom, gepromoveerd aan het Amerikaanse MIT, wiens ervaring bij de We-