

# Nationale roerselen in de Nederlandse Europapolitiek

Door Alfred Pijpers

Verschenen in: C. C. van Baalen (red.), **Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2007**, Amsterdam, Boom, 2007, pp. 85-96.

*Wie op zoek gaat naar manifestaties van Nederlandse identiteit in Europees verband lijkt de afgelopen jaren op zijn wenken te worden bediend. Het duidelijk hoorbare “nee” van een meerderheid onder het Nederlandse electoraat tegen de Europese grondwet op 1 juni 2005 vormt daarvan het meest markante voorbeeld.*

Er doen heel wat verklaringen over dit nee de ronde (het was gericht tegen de snelle uitbreiding van de Europese Unie, tegen een mogelijk Turkse toetreding, tegen de dure euro, tegen het kabinet-Balkenende, tegen de globalisering etc.), en ongetwijfeld zullen de nee-stemmers verschillende motieven hebben gehad voor hun afwijzende houding, maar in wezen kan deze toch moeilijk anders worden gezien dan als nationaal verzet tegen groeiende Brusselse machtsvorming. Weggestemd werd een document dat welbewust als een “Grondwet voor Europa” was gepresenteerd, en dat door symboliek en inhoud ook nadrukkelijk de kiel probeerde leggen voor wat de voorzitter van de Europese Conventie, Valéry Giscard d’Estaing zelf expliciet de “Verenigde Staten van Europa” had genoemd. In Nederland wordt dit begrip tegenwoordig alleen nog gehanteerd door D66, een politieke partij die binnen een tijdsbestek van tien jaar is gekrompen van 24 naar drie zetels in de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

In een recent onderzoek naar de relatie tussen Europese integratie en nationale identiteit, dat in opdracht van de Nederlandsche Bank werd ingesteld, wordt het aldus geformuleerd:

“De overgrote meerderheid van de bevolking voelt zich in de eerste plaats Nederlander en met het eigen land verbonden. Nederland is het referentiekader, ‘Europa’ een werkterrein. Nederlanders willen zich in de Europese Unie, maar ook daarbuiten, als Nederlander manifesteren. [...] Slechts weinigen lopen warm voor een Verenigd Europa met een eigen identiteit. [...] Nederlanders bezien Europa niet zozeer met de emoties die een nieuw vaderland oproept, maar beschouwen het eerder als een functioneel en pragmatisch samenwerkingsmodel, dat in werking treedt als het eigen, nationale belang dat vergt. De federalisten hadden de hoop Europa door een ‘ever closer union’ boven de natiestaten te plaatsen. Zij liepen in Nederland, én Frankrijk stuk op burgers die een nationale identiteit hebben. Nederlanders voelen er niets voor op

<sup>1</sup> Boris Dittrich, Sophie in 't Veld, Lousewies van der Laan, De Verenigde Staten van Europa. Pamflet voor een transparante, slagvaardige en

toekomstgerichte Europese Unie, Den Haag, D66 Tweede-Kamerfractie, december 2005.

te gaan in een Verenigde Staten van Europa.”

<sup>2</sup>

Deze gevoelens hebben ook hun weg gevonden in politiek en parlement. Daar zien we de laatste tijd een grotere nadruk op het waarborgen van Nederlandse belangen en identiteitskenmerken in de Europese Unie. En daarbij gaat het niet alleen om de onvervalste nationale geluiden uit de populistische kring van de – inmiddels ter ziele gegane – Lijst Pim Fortuyn (LPF), de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders, of de Socialistische Partij (SP). Ook de grote, vanouds Europa-gezinde, centrumpartijen in de Nederlandse politiek hebben inmiddels heel wat nationaal water in de Europese wijn gedaan. De VVD van Frits Bolkestein beet daarbij het spits af door in de jaren '90 eindeloos te gaan hameren op een vermindering van de Nederlandse afdrachten aan Brussel, en zich zeer sceptisch uit te laten over de Europese politieke unificatie. Bolkestein geldt als de eerste belangrijke euroscepticus in de Nederlandse politiek.<sup>3</sup> En hij heeft school gemaakt bij zijn opvolgers, zoals Jozias van Aartsen en Gerrit Zalm. Volgens de huidige VVD-leider Mark Rutte moet je “buitengewoon terughoudend zijn om je [nationale – AP] vetorechten op te geven. Dat doe je alleen als het aantoonbaar goed is voor de welvaart van Nederland, want wij zien Europa in de eerste plaats als een economisch project”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Corry van Renselaar, Ger Bom, *Quo Vadis Europa? Europa: integratie versus nationale identiteit*, Amsterdam, De Nederlandsche Bank, 2006, pp.51-2.

<sup>3</sup> Sam Rozemond, *Bolkestein en de Eurosceptis*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1996. Zie voor dit thema verder Hans Vollaard, Bartho Boer, *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht, Lemma, 2005.

<sup>4</sup> Zoals in een interview met Syb Wynia opgetekend in *Elsevier*, 7 juli 2007.

Het Europese denken in de PvdA is eveneens aardig in nationale richting opgeschoven. In de discussienotitie die deze partij uitbracht na het referendum wordt gepleit voor een beperking van de Europese marktwerking, voor het “borgen van publieke belangen door de lidstaten”, en voor een eventuele renationalisering van het EU-beleid. De PvdA-werkgroep wil in dit verband tevens “kijken naar maatregelen die nu al Europees zijn geregeld, waarvan wij denken dat het best nationaal kan”.<sup>5</sup>

Zelfs het vanouds pro-Europese CDA schuwt het nationale element niet. CDA-minister van buitenlandse zaken Bernard Bot pleitte althans aan het eind van zijn ambtstermijn in het derde kabinet-Balkenende voor “meer nadruk op specifiek nationale belangen in engere zin”. In het huidige wereldbestel moet zijns inziens een land als Nederland hard blijven werken aan “het behoud van ‘het merk Nederland’ in het buitenland”.<sup>6</sup> En bij de kleine christelijke partijen, SGP en ChristenUnie, vormen nationale soevereiniteit en identiteit vanouds de uitgangspunten voor Europese samenwerking.<sup>7</sup> Ook D66 wil trouwens zijn eigen kroonjuwelen”, de verworvenheden op het gebied van de euthanasie, abortus, en

<sup>5</sup> *Europa: vertrouwen herwinnen*. Discussienotitie, opgesteld door de werkgroep Europa van de Partij van de Arbeid, oktober 2005, p. 12.

<sup>6</sup> *Internationale Spectator*, jrg. 60 nr.11, november 2006, pp. 547, 550.

<sup>7</sup> Daarbij moet wel beseft worden dat de visie van de ChristenUnie aanmerkelijk Europees is (geworden) dan die van de SGP. Vgl. Benjamin Anker en Sander Luitwieler, *Richting Europa: christelijk staatkundige visie op de Europese Unie*, Mr. G. Groen van Prinsterer Stichting, 2002; L.de Waal e.a., *Boodschap aan Europa: SGP-visie op de Europese Unie*, Den Haag, Guido de Brès Stichting, 2003.

homohuwelijk, nadrukkelijk buiten het bereik van Brussel houden.

### Hollandse nuchterheid

Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 behielden de gevestigde partijen per saldo een comfortabele meerderheid (dat blijft van belang voor de parlementaire goedkeuring van een volgend Europees verdrag), maar de min of meer eurosceptische partijen ter linker en rechterzijde van het parlementaire spectrum (PVV, SP, ChristenUnie) wonnen veel zetels. De nieuwe regeringscoalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie heeft zich rekenschap gegeven van deze accentverschuiving. In hun in februari 2007 gesloten coalitie-akkoord vormt een “actieve internationale en Europese rol” weliswaar de eerste pijler (van de zes), maar het begrip Europese integratie heeft in dit stuk stelselmatig plaats gemaakt voor het veel zwakkere “Europese samenwerking”, en de algehele toonzetting is erg terughoudend aangaande de toekomst van de Europese Unie.<sup>8</sup>

Sterke nationale accenten treden ook naar voren in de brief die de nieuwe bewindslieden Verhagen en Timmermans in maart 2007 naar de Kamer hebben gestuurd, ter voorbereiding van de verdragsherzieningen die in de plaats treden van de verworpen Europese grondwet. Zij schrijven:

“Net zoals alle andere Europeanen, identificeren Nederlanders zich in het algemeen in de eerste plaats met hun eigen land. Daar ligt het brandpunt van de politieke belangstelling en van de politieke discussie. Daarom dient het politieke primaat van de

lidstaten bij de vormgeving van de gezamenlijke Europese toekomst ook duidelijk te worden gemarkeerd. Een nieuw verdrag moet daarmee rekening houden. De benaming en vorm van het Grondwettelijk Verdrag, alsmede bepaalde symbolische en inhoudelijke elementen, wekten bij veel burgers de indruk van een sprong richting de vorming van een Europese staat, die zich boven of in de plaats van de nationale staat stelde. Een nieuw verdrag dient niet de trekken van een grondwet te hebben. Het moet duidelijk zijn dat de EU geen autonome organisatie (een ‘superstaat’) wordt, maar dat de EU slechts bevoegdheden kan uitoefenen voor zover de lidstaten in gezamenlijkheid hebben besloten de bevoegdheden over te dragen.”<sup>9</sup>

Dit is een mooie samenvatting van de hedendaagse Hollandse nuchterheid in Europa. Weg met het Europese volkslied, een Europese vlag, een Europese minister van buitenlandse zaken, en de prominente plaats voor het Handvest van de Grondrechten, dat in de verworpen tekst als een heuse *Bill of Rights* werd gepresenteerd.

Het kabinet wil verder voorkomen dat EU-regelgeving “direct of indirect belemmeringen opwerpt voor onze nationale sociale arrangementen of voor de kwaliteit van publieke voorzieningen”; er moet een scherpere afbakening komen tussen nationale en Europese bevoegdheden, vooral op gebieden die “bij uitstek in hoofdzaak tot het nationale domein behoren, zoals pensioenen, sociale zekerheid, fiscaliteit, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg”.<sup>10</sup> De

<sup>9</sup> Kamerbrief inzake EU-verdragwijziging, ministerie van Buitenlandse zaken, 19 maart 2007.

<sup>10</sup> Te oordelen naar het op 21/22 juni 2007 tot stand gekomen mandaat voor de nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC 2007) zijn

<sup>8</sup> Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

nationale parlementen moeten naar het oordeel van de regering meer zeggenschap krijgen inzake subsidiariteit, en op dit gebied eventueel een “rode kaart” kunnen trekken tegen voorstellen van de Commissie die te ver gaan. Staatssecretaris Frans Timmermans liet er in zijn lezing aan de Humboldt Universiteit in Berlijn op 21 mei 2007 geen misverstand over bestaan dat zijns inziens “de nationale parlementen het brandpunt van de politieke belangstelling en het politieke debat van Europeanen zijn – en niet Brussel of Straatsburg”.<sup>11</sup> Opmerkelijke geluiden in een land waarin vele jaren juist een sterker Europees Parlement werd beschouwd als een van de “vensters” in de Europese integratiecanon.<sup>12</sup>

### Stilzwijgende consensus

De Nederlandse afwijzing van de Europese grondwet, en de openlijke nadruk op nationale eigenheid en belangen door het huidige kabinet markeren zonder meer een nieuwe fase in de Nederlandse Europa-

---

de Haagse onderhandelaars er overigens aardig in geslaagd deze gezichtspunten in EU-kring geaccepteerd te krijgen. Zie voor de tekst van dit mandaat de *Conclusies van het Voorzitterschap*, Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007.

<sup>11</sup> Frans Timmermans, *Das Europa der Anderen*, toespraak voor de Humboldt Universiteit, Berlijn 21 mei 2007.

<sup>12</sup> Zo bepleitte de in juli 2007 overleden Schelto Patijn in zijn in 1973 verschenen proefschrift over het Europees Parlement precies het tegenovergestelde als zijn partijgenoot Frans Timmermans nu. Volgens Patijn moest het het Europees Parlement centraal komen te staan in de ontwikkeling van de Europese democratie. “Eén ding is zeker: er kan niet al te lang meer gewacht worden met het invoeren van de parlementaire democratie in de Europese Gemeenschappen”. Schelto Patijn, *Het Europees Parlement. De strijd om zijn bevoegdheden*, Rotterdam, Universitaire Pers, 1973, p. 173.

politiek. zeker in vergelijking tot de eerste decennia van het integratieproces. Als een van de stichters van de Europese verdragen behoorde Nederland altijd tot de grote voorvechters van althans de Europese economische integratie. Nederland was jarenlang een actief pleitbezorger van een goed-functionerende gemeenschappelijke markt zonder binnengrenzen, gefundeerd in een communautaire rechtsorde met ten dele supranationale instellingen, en beschikkend over een gemeenschappelijke munt, en een onafhankelijke centrale bank. Den Haag is altijd sterk geporteerd geweest voor de toetreding van nieuwe leden, en heeft als EU-voorzitter een zeer constructieve rol gespeeld bij de totstandkoming van belangrijke Europese verdragsherzieningen, zoals de Europese Akte, en de verdragen van Maastricht en Amsterdam. Samen met België en Luxemburg vormde Nederland vaak een voorhoede in het integratieproces, die voor de rest van de EG/EU baanbrekend werk verrichtte op het gebied van de douane-unie en de vrijmaking van het personenverkeer. Bij onze partners hadden we decennia lang een uitgesproken pro-Europese reputatie.

Ook in de binnenlandse politiek vormde “Europa” lange tijd nauwelijks een punt van discussie. Alle Europese basisverdragen zijn door de jaren heen met grote meerderheden in Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd, en een integraal onderdeel geworden van onze nationale rechtsorde. Bijna alle politieke partijen (met uitzondering van klein links en klein rechts), de sociale partners, en tal van maatschappelijke groeperingen hebben het Europese integratieproces doorgaans in grote lijnen gesteund. In de praktijk was de Europese samenwerking in eerste instantie een zaak voor politiek en bedrijfsleven, en voor de ambtelijke, diplomatieke en bestuurlijke elites in Den Haag en Brussel, maar voor het proces bestond onder de



bevolking een brede, zij het passieve, steun. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid was er sprake van een “welwillende consensus van de grote massa”, zeker zolang de Europese integratie merkbaar ten goede kwam aan de welvaart.<sup>13</sup> Alleen boze boeren roerden zich zo af en toe, en achter de schermen de lobby's van het bedrijfsleven. In het deelrapport dat de Werkgroep Europa van de Nationale Conventie in 2006 uitbracht wordt gesteld: “Met de brede democratische steun in Nederland voor de Europese integratie is in pakweg vijftig jaar dus weinig mis geweest. Ook niet inzake de euro of de uitbreiding met nieuwe lidstaten. Wie daaraan twijfelt, twijfelt ook aan een halve eeuw Nederlandse parlementaire democratie”.<sup>14</sup>

Dit impliceert overigens ook dat de Europese integratie voor het grootste deel van de bevolking niet als bijzonder bedreigend kan zijn ervaren voor de nationale identiteit. Integendeel. “De Nederlandse verzorgingsstaat is mede mogelijk gemaakt door de groei van de Europese interne markt, en de financiële middelen die deze indirect wist te genereren voor de schatkist”, zo schrijft de Europa-werkgroep van de nationale conventie. “Hierdoor kon een solide sociaal zekerheidsstelsel worden opgebouwd en was er ook geld voor onderwijs, volkshuisvesting, gezondheidszorg etc. Op deze wijze wist Den Haag vervolgens de natie aan zich te binden, en werd de naoorlogse,

gedekoloniseerde, en verzwakte Nederlandse staat behoed voor verval”.<sup>15</sup> Tijdens de eerste naoorlogse decennia bevorderde de Europese integratie zodoende vooral de nationale identiteit, en niet zozeer een Europese.

### Minder trend- dan stijlbreuk

Dat beeld is inmiddels aardig veranderd. Het “nee” markeert een omslag in de stilzwijgende consensus, en de nieuwe nationaal-getinte beleidsaccenten van het kabinet lijken zich moeilijk te verstaan met de eens zo open communautaire mentaliteit. Toch moeten wat dit betreft de scheidslijnen niet al te scherp worden getrokken. Er is minder sprake van een trendbreuk in het beleid, dan van een stijlbreuk in de legitimering ervan. Onze roemruchte communautaire orthodoxie werd immers al sinds de jaren '80 aangelengd met allerlei zeer pragmatische en intergouvernementele elementen. De Europese Raad is in Den Haag al hoog en breed geaccepteerd als de directiekamer van de EU, ten koste van de positie van de Commissie. Intensieve bilaterale contacten en *soft law* hebben de gemeenschapsprocedures aangevuld, en ten dele zelfs vervangen. Het verbeteren van de netto-betalingspositie is de afgelopen jaren heel nadrukkelijk als een nationaal belang gepresenteerd. Al tijdens het tweede kabinet-Kok stond in de Haagse EU-nota's: “De regering is zich bewust dat de nationale staat nog steeds het kader bij uitstek vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt. Alleen al daarom is het streven niet gericht op het tot stand brengen van een Europese superstaat. De lidstaten blijven het fundament van de Europese Unie, ook in de toekomst”.<sup>16</sup> Dat wijkt dus niet zo veel af van wat

<sup>13</sup> *Europa in Nederland*, rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag, juni 2007., p.39. Zie ook Paul Dekker e.a., *Marktplaats Europa: vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Planbureau, 2007 (Europese Verkenning 5).

<sup>14</sup> *De Europese Unie als Statenverbond. Gedachten over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag, Ministerie van BZK, 2006, p.9.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *De Staat van de Europese Unie 2001*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse zaken, p.17.

staatssecretaris Timmermans in mei 2007 zei tijdens zijn Humboldt-rede in Berlijn.

Dwarsliggen is evenmin een noviteit voor een land dat al eens de politieke plannen van De Gaulle wist te torpederen, en dat een belangrijke uitzonderingspositie heeft bedongen inzake het gemeenschappelijke drugsbeleid. Al eerder sneuvelde trouwens een Europees verdrag door Nederlands toedoen, namelijk toen de Eerste Kamer op 19 mei 1987 de door de EG-lidstaten gesloten Overeenkomst tot oprichting van een Europese Stichting weigerde goed te keuren.

<sup>17</sup>Deze verdragsovereenkomst moest de grondslag leggen voor een Europees Cultureel Instituut in Parijs, en zou de nekslag hebben betekend voor de in Amsterdam gevestigde Europese Culturele Stichting.

Ook de plannen voor een Europese grondwet kregen aanvankelijk weinig bijval. De ideeën van Joschka Fischer hieromtrent uit 2000 werden door de minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen in eerste instantie afgedaan als een soort luchtfietserij. Hij en andere bewindslieden moesten niets hebben van een finaliteitsdiscussie, en uitten openlijke bedenkingen over de constitutionele aspiraties van de EU. <sup>18</sup> Onder de kabinetten-Balkenende bleef dit zo. Minister Bernard Bot en staatssecretaris Atzo Nicolaï waren bepaald geen enthousiaste pleitbezorgers van het grondwettelijk project. De voorstanders van de Europese grondwet hadden zeker een

punt dat tijdens de referendumcampagne eigenlijk weinig steun kwam van regeringszijde.

De peilingen van eurobarometer laten vanaf het midden van de jaren '90 een duidelijke afname zien aangaande de steun onder de Nederlandse bevolking voor de Europese integratie. De Twentse politicoloog Thomassen meent daarom "dat er geen sprake van is dat de stemming in Nederland ten tijde van het referendum plotseling is omgeslagen. Er was al langere tijd sprake van een negatieve trend". <sup>19</sup> Vermeldenswaard is ook het onderzoek van de Amsterdamse sociologen Kapteyn en Schijf uit 1996. Zij concluderen dat de Nederlandse bevolking in meerderheid kiest voor "behoud van autonomie, en minder integratie", een bevinding die *linea recta* preludeert op de uitslag van het referendum. <sup>20</sup>

## Veranderingen in de Europese politiek

Dus ook al vóór het fameuze referendum waren er kenteringen zichtbaar in de traditionele Nederlandse Europa-politiek. Deze worden niet alleen ingegeven door verzet tegen groeiende Brusselse bemoeizucht, maar ook door allerlei nogal ingrijpende maatschappelijke veranderingen, die de lidstaten nopen tot een meer nationale koers. De staat leek sinds de jaren '90 even op z'n retour door de ontmanteling van overheidsmonopolies, de privatisering van openbare nutsbedrijven, en de globalisering van de wereldeconomie. De markt trad in de plaats van de staatszorg. Maar de negatieve

<sup>17</sup> *Handelingen Eerste Kamer 1986-1987*, pp. 30-1309, 1310, 19 mei 1987, Stemming over het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 29 maart te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot oprichting van een Europese Stichting, met Regeling betreffende de instelling van een Voorbereidend Comité (17852).

<sup>18</sup> Alfred Pijpers, *Europese politiek in Nederlands vaarwater*, Assen, Koninklijke Van Gorcum, 2005, p. 154.

<sup>19</sup> Jacques J.A. Thomassen, "Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?", in: Kees Aarts, Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005, pp. 66-7.

<sup>20</sup> Paul Kapteyn, Bert Schijf, *Europa, Ja, Nee, Geen Mening*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1996, p. 7.

effecten daarvan, zoals de teloorgang van de publieke dienstverlening in bepaalde sectoren, en de verplaatsing van bedrijven naar lage-lonen landen, hebben de roep om overheidsoptreden weer versterkt.

Vooraf de grootschalige toestroom van (dikwijls armlastige) immigranten en asielzoekers legden een enorme druk op het overheidsapparaat in verscheidene Europese landen, Nederland, met verhoudingsgewijs een hoge immigratiequote, voorop. De vorming van etnische getto's in de grote en middelgrote steden, structurele achterstanden en segregatie in het onderwijs, hoge jeugdwerkloosheid, en een sterk toegenomen criminaliteit, vereisen allemaal een sleutelrol voor een organisatie die door alle liberaliserings- en privatiseringstendenzen even leek te verdwijnen: de nationale staat. Effectief beleid voor deze betrekkelijk nieuwe probleemgebieden is geheel afhankelijk van specifieke voorzieningen in de lidstaten, van nationale politieke cultuur, relatie tussen burger en bestuur, opvattingen over de rol van politie en strafrechtspleging, tradities in het onderwijs e.d., en kan dus onmogelijk min of meer geharmoniseerd vanuit Brussel worden aangestuurd, ook al blijven allerlei algemene Europese beleidskaders, op gebieden als asiel, immigratie, bestrijden georganiseerde misdaad etc., onmisbaar.

Dus op hetzelfde moment dat in de EU een grondwettelijk project werd gelanceerd, eisten burgers niet helemaal ten onrechte een *nationaal* antwoord van hun overheid op de nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Zij hadden geen boodschap aan de Europese retoriek waartoe hun politieke leiders nogal eens de toevlucht namen. En voor zover zij geen gehoor vonden bij de gevestigde politiek, kregen de populistische, eurosceptische, politici vanzelf meer speelruimte. Zij zijn echter minder de

aanstichters van de hernieuwde nationale oriëntaties in allerlei lidstaten, dan het produkt ervan.

Deze renationaliseringstendens zet de Europese integratie op z'n kop. De oude gedachte dat Europese integratie noodzakelijk is omdat de nationale capaciteit tekort schiet gaat immers niet meer op. Integendeel, de nationale capaciteit neemt noodzakelijkerwijs toe op terreinen waar de Europese Unie bijna per definitie weinig rechtstreeks kan uitrichten. Wezenlijke aspecten van het politieke leven (openbare orde, budget, legitimiteit, relatie burger-overheid) blijven zo stevig in "nationale" handen, ten koste van een Europese politieke identiteit.

Fortuyn, Haider, of Le Pen hebben inmiddels het veld geruimd. De gevestigde partijen en politici hebben echter hun "nationale agenda" goeddeels moeten overnemen. Dat heeft niets met een herlevend ideologisch nationalisme te maken van vooroorlogse signatuur, maar met een noodzakelijke herwaardering van staatsaken in een globaliserend bestel. Van een geleidelijke "transfer of loyalty" zoals het oude ideaal van de Europese integratie dat wilde, is onder zulke omstandigheden geen sprake. En dat gegeven bepaalt mede de speelruimte voor nationale autonomie en identiteit.

Tijdens de eerste naoorlogse decennia heeft de klassieke verzorgingsstaat Europese staatsvorming en een Europees burgerschap in de weg gestaan. Nu gebeurt dat door de postmoderne staat, weliswaar in een veel opener internationale omgeving, maar onvermijdelijk ook nog met veel van dezelfde bestuurlijke, budgettaire, en ideologische instrumenten. De Europa-werkgroep van de nationale conventie stelt dat het Europese integratieproces in landen als Nederland tot "toenemende nationale bewustwording" heeft geleid. "De veronderstelling dat het politieke

zwaartepunt zich zou verplaatsen naar Brussel is niet bewaarheid. Het nationalisme is over het algemeen overwonnen, maar de politieke betekenis van de natie-staat blijft onverminderd groot, zij het meer ingetogen".

21

### Het constitutionele misverstand

Het Europese constitutionele project heeft door zijn staatkundige symboliek en ten dele ook inhoud van meet af aan onvoldoende rekening gehouden met deze nationale krachten in de hedendaagse Europese politiek. Op papier leken de bedoelingen goed: verschaft de Unie een grotere slagkracht in de binnen- en buitenlandse politiek; verruim de mogelijkheid voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, vereenvoudig de verdragen. Anticipeer kortom, net zoals in het verleden, op uitbreiding door verdieping. Maar dit keer ging die vlieger niet op.

De grote uitbreiding ("big bang") van 2004 kon op zichzelf geen dwingende rechtvaardiging vormen voor het constitutionele avontuur, want in Nice waren in beginsel al voldoende institutionele voorzieningen getroffen om voorlopig een Unie van 27 te accommoderen, ook al vonden velen die maatregelen teleurstellend. De institutionele verbeteringen die de Europese grondwet bracht waren belangrijk, maar hadden ook best even kunnen wachten. De timing van het grondwettelijk project was weinig gelukkig, zo kort na de invoering van de euro, en de toetreding van de tien. Er zat geen acute functionele drijfveer achter, zoals bij de Europese Akte (met aandrang voor een interne markt vanuit het Europese bedrijfsleven), het Verdrag van Maastricht

(dat de Duitse eenwording moest verdisconteren), of de Verdragen van Amsterdam en Nice, die de grote oost- en zuidwaartse uitbreiding van de Unie moesten helpen voorbereiden.

En er ontbrak een dimensie die toch onontbeerlijk is voor een modern constitutioneel project: een breed maatschappelijk draagvlak in de lidstaten; een krachtige democratische beweging van partijen en pressiegroepen; campagnes in de media en massademonstraties in de Europese hoofdsteden. Van meet af aan is het streven naar een Europese grondwet een klassiek eliteproject geweest, dat van bovenaf werd opgezet door enkele enthousiaste federalistische politici (zoals de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer en de Belgische premier Guy Verhofstadt), en dat eigenlijk alleen actief gesteund werd vanuit het Europees Parlement. De groots opgezette Europese conventie in Brussel ondervond in de lidstaten weinig publieke weerklank, hoewel ze tal van maatschappelijke organisaties heeft geconsulteerd. Voor grote delen van de bevolking was het een volkomen onbekend project, in weerwil van de tamelijk open conventie-methode, en van het feit dat die vergadering voor het grootste deel uit volksvertegenwoordigers bestond (waaronder onze huidige staatssecretaris voor buitenlandse zaken, Frans Timmermans).

In ieder geval hebben al die volksvertegenwoordigers toen niet aangevoeld wat tegenwoordig toch wel lijkt te zijn doorgedrongen in Europese politieke kring, namelijk dat de Unie niet rijp is voor een project met duidelijke grondwettelijke pretenties. Veel regeringen die een paar jaar geleden de Europese grondwet nog leken te omarmen, moeten zich nu neerleggen bij een sterk afgezwakte tekst, zoals het IGC-mandaat

<sup>21</sup> De Europese Unie als Statenverbond, op.cit., p.37.



laat zien. Kortom, het Franse en Nederlandse “nee” hebben de Europese constitutionele crisis niet zozeer veroorzaakt, als wel aan het licht gebracht.

### Europa van de “grands designs” voorbij

Belangrijk is te beseffen dat door het grondwettelijk echec het perspectief van verdere politieke integratie voorlopig achter de horizon verdwijnt. Niemand wil nog eens een decennium vergaderen over grootscheepse veranderingen in de opbouw van de Unie, met uiteindelijk een minimaal resultaat. Indien in 2008/9 een nieuw verdrag wordt ondertekend en geratificeerd, zal dat voor geruime tijd het laatste zijn in de algemene herzieningscycli van ongeveer vijf jaar die met de Europese Akte in 1985/1986 een aanvang namen. Zeker indien de unanimiteitsregel voor verdragsherzieningen blijft gelden, zoals het IGC-mandaat bepaalt. Het dynamische concept van een “steeds hechter verbond” van staten die langzaam maar zeker op steeds meer beleidsterreinen bevoegdheden overdragen naar de Europese instellingen, heeft plaatsgemaakt voor een meer statisch integratiepatroon van een hechte statengemeenschap met ten dele bovennationale instellingen, maar toch met een overwegend intergouvernementele inslag. Een Europese Unie waarin de rol van de lidstaten wordt benadrukt, en waarin samenwerking en integratie op deelterreinen plaatsvindt in wisselende gezelschappen.

De mislukking van het Europese grondwettelijk project markeert derhalve een kentering in het Europese integratieproces, wat ook precies de inhoud zal zijn van een nieuw herzieningsverdrag. Vijftig jaar lang vormde in Nederland en daarbuiten het ideaal van een soort federale politieke unie richtsnoer voor de Europese integratie (ook wel werd dat nooit precies gedefinieerd). Dat

ideaal, dat mede voortvloeide uit de vele gruwelijke oorlogservaringen op het Europese continent, legitimeerde en inspireerde zowel de opbouw van de Europese instellingen, de ontwikkeling van nieuwe beleid, als de gestage uitbreiding van de Unie. Nu vereist de Europese realiteit een ander toekomstbeeld, en ook een andere legitimering van de Europese politiek in Nederland.<sup>22</sup>

### Referendum?

Rest een heikel punt voor het Nederlandse Europa-beleid in de komende tijd: vereisen de aanstaande herzieningen van de Europese verdragen opnieuw een referendum? De coalitie is op dit punt gespleten. Het CDA is tégen, maar de PvdA heeft zo’n volksraadpleging beloofd in haar programma voor de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006, ook indien het herzieningsverdrag niet langer een duidelijk constitutioneel karakter draagt. De fractie van de PvdA in de Tweede Kamer heeft daar in reactie op het mandaat voor de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van juni 2007 andermaal voor gepleit. Dit in weerwil van het coalitie-akkoord dat, gelijk bekend, een oordeel hierover in eerste instantie wil doorverwijzen naar de Raad van State.

Inmiddels heeft het kabinet de Raad van State echter al een soort pre-advies gevraagd over het IGC-mandaat. Een ongebruikelijke stap (er ligt immers nog geen tekst van een ontwerp-verdrag), maar kennelijk wil de regering een vroegtijdig uitsluitel proberen te forceren, waarschijnlijk mede onder druk van de Europese partners. In de Europese Unie

<sup>22</sup> Het hierboven reeds aangehaalde WRR-rapport *Europa in Nederland* probeert de grondslag te leggen voor die nieuwe wijze van legitimeren.

houdt men namelijk zijn hart vast voor de Nederlandse ratificatieperikelen.

Aan welke kant het dubbeltje zal vallen, is nog onduidelijk op het moment dat deze bijdrage wordt geschreven. Zowel voor- als tegenstanders hebben goede argumenten. De tegenstanders van een referendum kunnen er terecht op wijzen dat de twee herzieningsverdragen waarin het IGC-mandaat voorziet, inderdaad ontdaan worden van allerlei constitutionele elementen. En dat is niet alleen een cosmetische operatie, zoals diverse oppositieleden ten onrechte hebben geopperd. Het grondwettelijk karakter vormde een welbewust en wezenlijk onderdeel van het verworpen verdrag, en door dat eruit te halen verliest het nieuwe verdrag inderdaad een gevoelige politieke dimensie, ondanks de vele institutionele bepalingen die gebleven zijn. Een normale parlementaire goedkeuringsprocedure kan hier in beginsel dus volstaan, zoals premier Balkenende wil.

Toch wrikt het hier. Want wat blijft is bepaald niet marginaal te noemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vaste voorzitter van de Europese Raad, de juridische fundering van het Handvest voor de Grondrechten, de rechtspersoonlijkheid van de Unie, de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, of de bepalingen over omvang en samenstelling van de Europese Commissie. Zeker is ook dat de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op veel gebieden aanzienlijk zal worden verruimd.

De regering-Balkenende sprak bij de presentatie van de Europese grondwet van een “grondige herziening”, “baanbrekende stappen”, “hoog ambitieniveau”. Mede daarom achtte zij de kwalificatie Grondwet ook “verdiend”, hoewel zijzelf geen

voorzitter was van een referendum.<sup>23</sup> Maar als praktisch dezelfde punten in praktisch dezelfde vorm (namelijk een verdrag) opnieuw ten tonele worden gevoerd, zijn ze dan opeens niet meer “grondig” en “baanbrekend”? Je kunt zulke kwalificaties niet simpelweg ongedaan maken door de tekst wat uit de dunnen, en een ander etiket op de kaft te plakken.

Er zijn best goede argumenten om géén referendum meer te houden: het past niet in de Nederlandse parlementaire traditie; de teksten zijn te ingewikkeld voor een simpel ja of nee; het schept grote onzekerheid over de Nederlandse opstelling in Europa. Onze reputatie en onderhandelingspositie in de Europese Unie zijn de afgelopen twee jaar toch al verslechterd. Achteraf gezien hadden we er misschien nooit aan moeten beginnen. Maar een duidelijk “nee” op een rechtstreekse volksraadpleging kan niet ongedaan worden gemaakt door het volk nu maar even niet rechtstreeks te raadplegen. Dat zou de “wantrouwende alertheid” onder bevolking wel bijzonder aanwakkeren.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Het tweede kabinet-Balkenende oordeelde op basis van allerlei punten die ook in het IGC-mandaat terugkeren: “Kortom, het Grondwettelijk Verdrag toont zodanige gelijkenis met nationale constituties dat, in ieder geval in politieke zin, gesproken kan worden van een grondwet”. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2005-2006, Goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, 30 025 (R 1783), Memorie van Toelichting, p.5.

<sup>24</sup> De uitdrukking is van Monika Sie Dhian Ho in *De Volkskrant*, 1 juni 2006. Zie ook Marcel Becker, Kees Klop, Bas van Stokkom, Jean-Pierre Wils (red.), *Na het referendum over Europa: een weg uit de impasse*, Budel, Damon, 2006. Vgl. Mark Kranenburg, “Nederland, Europa, en het nee tegen de Europese Grondwet”, in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006*, Amsterdam, Boom, p.85.

De beste manier om de hypotheek van het “nee” af te lossen is ervoor te zorgen om de volgende keer een duidelijk hoorbaar “ja” te krijgen op een werkbaar, zij het politiek goed begrepen verdrag. In ieder geval moet het kabinet de mogelijkheid openhouden van een facultatief (niet-verplicht), actief (door de bevolking geïnitieerd) en raadgevend (formeel niet-, maar politiek wel-bindend) referendum. Groot voordeel is dat zo’n referendum de Europese zaken in Nederland op scherp stelt, en vanzelf leidt tot een brede maatschappelijke discussie. Het ja-kamp kan mooi revanche nemen door nu op tijd te beginnen, en de intelligentie van het Nederlandse volk niet langer te onderschatten met dreigende taal over de ondergang van Europa. Een helder “ja” herstelt zowel het Nederlandse aanzien in Europa, als het aanzien van Europa in Nederland. Het rapport van De Nederlandsche Bank stelt terecht: “De macht van Brussel is groot, te groot naar het oordeel van vele Nederlanders. Overdracht van verdere bevoegdheden stuit op breed verzet, in het bijzonder als dat gebeurt zonder dat de bevolking zijn stem heeft kunnen laten horen”.<sup>25</sup>

---

*Dr Alfred Pijpers is als Senior Research Fellow verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP)*

---

<sup>25</sup> *Quo vadis Europa, op.cit.*, p. 53.



