

HET ONGEMAK OVER EUROPA

WBS JAARBOEK 2008

Het ongemak over Europa

WBS jaarboek 2008

Onder redactie van
Frans Becker
Menno Hurenkamp
Monika Sie Dhian Ho

METS & SCHILT, AMSTERDAM

WIARDI BECKMAN STICHTING, AMSTERDAM



Inhoud

Frans Becker, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho

Het ongemak over Europa 7

Kees Aarts

Europese integratie en de Nederlandse kiezers 18

Bart van Riel

Grenzen aan de interne markt? 36

Freek Bruinsma

De stille macht 57

De rechtspolitiek van het Europese Hof van Justitie

Mark Kranenburg

Het Europese misverstand 71

René Cuperus

De grenzen van een eliteproject 82

Mathieu Segers

Nederland tegen zichzelf 100

De PvdA, het debat over Europa in de jaren vijftig en de doorwerking daarvan in de Europese politiek van Nederland

Simon B. Kool

Een voorstelling van Europa 118

Edwin van Rooyen en Gerrit Voerman

Het einde van een tijdperk? 146

De PVDA en het verlangen naar Europese partijvorming

Ieke van den Burg

Een sociale agenda voor Europa 165

Jan Marinus Wiersma

Europa in de wereld 180

Van 'ever closer union' naar internationale speler

Ronald D. Asmus

Herstel van het Atlantisch bondgenootschap 196

Nieuwe doelstellingen, nieuwe instrumenten

Personalia 209

Personenregister 213

Het ongemak over Europa

Frans Becker, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho

‘Crisis is test voor bestendigheid Europese integratie’ kopte *NRC Handelsblad* medio oktober 2008. In de financiële crisis, aldus de kwaliteitskrant van Nederland, zal blijken of de banden tussen de landen van de Europese Unie solide genoeg zijn om elkaar ook in tijden van nood te steunen.

De krant citeert voormalig directeur van De Nederlandsche Bank André Szász: ‘Toch weet ik niet of we de goede lessen gaan trekken. [...] We kunnen pas achteraf beoordelen of we hierdoor meer of minder Europa krijgen. Ik denk minder. Het publieke draagvlak is klein.’¹

En hier wringt inderdaad de schoen. De Europese integratie heeft vertragingen en versnellingen gekend, is over toppen en door dalen gegaan, maar nog niet eerder was het vraagstuk van het ‘publiek draagvlak’ zo urgent. Onderzoek onder Nederlandse kiezers laat zien dat er nog steeds brede steun is voor het lidmaatschap van de EU, al fluctueert deze in de loop der jaren. In 2001 steunde bijna 70 procent van de Nederlandse kiezers de uitspraak dat het lidmaatschap van de EU een goede zaak is. Rond 1990 was dat nog 20 procentpunten hoger. De kiezers zijn sinds enige jaren vooral

aanzienlijk kritischer geworden over bepaalde aspecten van de EU. Zo is in 2004 nog maar 37 procent van de ondervraagde Nederlanders zeer of redelijk tevreden over het functioneren van de democratie in de Europese Unie. In datzelfde jaar is hun enthousiasme over de mate van Europese integratie sterk gedaald; datzelfde geldt voor verdere uitbreiding. Voor het lidmaatschap van Turkije is in Nederland de steun lager dan in de andere EU-landen: 39 procent.²

In maart 2008 presenteerde Max Kohnstamm, een Nederlandse Mister Europe van on-Nederlands formaat, zijn Europese dagboeken.³ Toen kon staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans hem vol overtuiging en naar waarheid zeggen dat Kohnstamm voor hem altijd een nalevenswaardig voorbeeld en een inspiratiebron is geweest. Maar de mogelijkheid voor Timmermans of anderen om deze Europese passie uit te leven wordt sinds 2005 stevig aan banden gelegd. Er heeft zich een onbehagen over de Europese integratie meester gemaakt van het electoraat – niet in het minst ter linkerzijde.

Het ongemak met Europa is niet alleen zichtbaar in de cijfers van politicologen. Het knalde naar buiten bij

het referendum over het Europese grondwettelijk verdrag in 2005, toen in Frankrijk en Nederland, twee *founding* staten van de Europese Unie, een meerderheid van de kiezers tegen stemde. Het Nederlandse referendum was een politieke zeperd van de eerste orde. De politici van de regeringspartijen en de Partij van de Arbeid zetten zich krachtig voor het verdrag in. Ze konden zich nauwelijks voorstellen dat hun campagne niet met succes zou worden afgesloten. Maar de bevolking koos in onverwachte meerderheid ertegen. Het grondwettelijk verdrag werd enigszins bijgesteld en in de vorm van het Verdrag van Lissabon opnieuw aan de lidstaten ter goedkeuring voorgelegd. De Nederlandse regering, nu inclusief de PVDA, durfde een nieuw referendumavontuur niet aan. De Ierse regering wel, waarop hun kiezers in meerderheid tegen stemden en opnieuw een lastige impasse deden ontstaan.

Aan de politieke flanken, zowel ter linker- als ter rechterzijde, heerst al veel langer een kritische houding ten opzichte van de Europese integratie. Sinds 2005 is een zekere terughoudendheid echter ook tot het politieke midden doorgedrongen. Terwijl de feitelijke beleidsprocessen op nationaal en Europees niveau, ook in de ambtelijke sfeer, steeds meer geïntegreerd raken,⁴ heeft het ongemak met de Europese Unie inmiddels ook de PVDA bereikt. De eerste reactie op de uitslag van het referendum van de Nederlandse sociaal-democratie was een aarzelend en weinig overtuigend rapport waarin enige ruimte werd gegeven aan het eurokriti-

sche geluid. In de verkiezingscampagne van 2006 werd het onderwerp vooral gemeden – en niet alleen door de PVDA. Het ongemak in sociaal-democratische kring is overigens wel verklaarbaar: de scheidslijn tussen meer positief gezinden en de critici van de Europese integratie loopt dwars door de eigen achterban en het electoraat heen. De meeste Europese politici en besluitvormers hebben tot nu toe hoofdzakelijk met een licht ongelooft, gecombineerd met irritatie op de omslag in de publieke stemming gereageerd. Kritiek op aspecten van de Europese integratie worden gezien als kritiek op de integratie tout court en daarmee als anti-Europa.

Al met al is deze situatie onbevredigend. De Europese Unie is een economische en politieke realiteit die we niet op onwelkome momenten even weg kunnen denken. Nederland, Nederlandse bedrijven, Nederlandse burgers en de Nederlandse politiek zijn met handen en voeten gebonden aan de Unie. Ze maken onlosmakelijk deel uit van een Europees samenwerkingsavontuur dat een lotsverbondenheid heeft geschapen zonder een afgesproken bestemming. Deze situatie is uniek voor een continent dat getekend is door een combinatie van ongekende ontwikkeling en gruwelijke vernietiging en conflict. Maar ze heeft decennialang gedreven op soms zeer moeizaam tot stand gekomen besluitvorming onder de politieke en bestuurlijke elites (zie bijvoorbeeld de dagboeken van Kohnstamm). Die situatie is voorbij. Net zoals de klas-

sieke politieke partijen niet meer vanzelfsprekend maatschappelijke beweging en publieke opinie kanaliseren, zo kan een beperkte groep besluitvormers niet langer het monopolie houden op de richting waarin Europa zich beweegt.

Dit jaarboek, waar Monika Sie Dhian Ho als gastredacteur aan meewerkt, wil allereerst de achtergronden van het ongemak met Europa belichten en analyseren. De Nederlandse burgers hebben een ongemakkelijker gevoel over Europa gekregen. De oprukkende markt biedt voordelen maar kent ook nadelen; de positie van een klein land in een groter wordend Europa wordt onbeduidender; de uitbreiding is velen bovendien te snel gegaan.

Het jaarboek besteedt allereerst aandacht aan de diagnose: wat is er aan de hand? De beleidselite en de bevolking zijn terughoudender geworden. In welk deel van de Nederlandse traditie past deze houding? Of heeft zich sinds het referendum een breuk voltrokken ten opzichte van de bestaande opvattingen over Europa? Geven de ontwikkelingen in de Europese Unie ook aanleiding voor het ongemak bij de burgers? Hoe functioneert de Unie als economisch, politiek en juridisch systeem?

Het onbehagen over bepaalde aspecten van de Europese integratie moet enerzijds worden begrepen als een onderdeel van een breder ongenoegen onder grote delen van de Nederlandse en Europese bevolking over

diepgaande veranderingsprocessen in onze maatschappij. Mondialisering van de economie, migratiestromen, de ontwikkeling van een kenniseconomie, de individualisering van aanspraken – ook tussen burgers onderling – en het verlies van binding via traditionele instellingen zoals kerk, buurt en familie woelen bestaande zekerheden, verwachtingen en vanzelfsprekendheden om. Vooral de economische ontwikkelingen zorgen voor een nieuwe verdeling van kansen tussen mensen, bedrijven, regio's en landen. Onzekerheid over de toekomst en angst voor verlies van eigen identiteit zijn daarvan bijverschijnselen. Voor de lager opgeleiden brengen deze ontwikkelingen meer risico's met zich mee dan voor de hoger opgeleiden. Een alarmerende uitkomst, zeker voor een progressieve partij.

Transnationaal onderzoek heeft laten zien dat zich een nieuwe, structurele scheidslijn in de West-Europese bevolking aftekent tussen de waarschijnlijke winnaars en de waarschijnlijke verliezers van dit moderniseringsproces, dat gepaard gaat met nieuwe economische, culturele en politieke concurrentie.⁵ Nederlands electoraal onderzoek laat zien dat ook hier een dergelijke scheidslijn lijkt te ontstaan. Naast de klassieke links-rechts as, zo stellen onderzoekers vast, ontstaat een 'culturele' as. Aan de ene kant bevinden zich kiezers die zich zorgen maken over immigratie en integratie, veiligheid en Europese integratie. Aan het andere einde van de as zijn die kiezers te vinden die positief staan tegenover immigratie en integratie, zich minder zorgen maken om vei-

ligheid en Europese integratie toejuichen. Het ongemak met Europa maakt zo deel uit van een meer fundamentele, mogelijk structurele tegenstelling onder kiezers.⁶ De opkomst van populistische stromingen van rechts en van links in een aantal EU-lidstaten is verbonden met deze nieuwe tegenstelling.

Anderzijds bestaan ook meer specifieke kritiekpunten op het Europese project zoals dat in de afgelopen periode vorm heeft gekregen. Kritiek is er op de snelle uitbreiding en de mogelijke verdere uitbreiding, in het bijzonder met Turkije. Kritiek is er ook op de diep doordringende effecten van de marktintegratie. Nee-stemmers bij het referendum vreesden onder meer voor aantasting van de nationale verzorgingsstaatarrangementen, voor verlies van Nederlandse cultuur en identiteit en voor afnemende invloed van landen als Nederland bij verdergaande Europese samenwerking.⁷

Wat kort aangeboden zou men kunnen zeggen dat bij het ontstaan van de Europese samenwerking de idee centraal stond dat macht aan het recht moest worden gebonden, en dat in de huidige fase van integratie macht en recht bij (moeten) dragen aan de markt. De marktintegratie heeft niet alleen onder een neoliberal gesternte plaatsgevonden, waardoor een sterke druk ontstaan is om ook in de publieke sector marktwerking te introduceren (openbaar vervoer, energie), zij heeft ook met zich meegebracht dat allerlei specifieke regulering van markten op nationaal, regionaal of lokaal niveau tot verdwijnen is veroordeeld. Ten slotte is

‘Brussel’ ook nog wel eens overijverig (geweest) om uniforme regels op te leggen, die even goed of beter op nationaal niveau kunnen worden uitgevaardigd.

Kritiek is er ook op het gebrek aan democratisch gehalte van de EU. Veel van deze kritiek – op de gebrekkige representatie en mandatering, de onvoldoende democratische besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen, de rol van het Europese Hof van Justitie, het uitgebreide lobbycircuit – is al eerder en eloquent geformuleerd. Zij kan zich met evenveel recht richten op ons eigen parlement. Ook dat laat veel mogelijkheden tot bespreking en beïnvloeding van Europese besluitvorming liggen. De kritiek kan zich ook richten op het kabinet-Balkenende IV, dat verhinderde dat in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon werd opgenomen dat ministers zich concreet moeten verantwoorden tegenover het parlement voor wat zij of hun ambtenaren in Brussel namens Nederland bespreken en besluiten (‘behandelingsvoorbehoud’).⁸ Tegenover al dit ongemak staat natuurlijk ook heel veel gemak. Ook hiervan zijn Nederlanders zich bewust. Zij zien veel meer profijt van het lidmaatschap van de EU dan ze op grond van het statistisch verband tussen de betalingspositie van een land en de opvattingen van zijn burgers zouden ‘moeten’ zien.⁹ Maar de sociaal-democratie kan zich geen ‘gemakkelijke’ positie veroorloven. De kritiek op het Europese project en de onzekerheden die met de mondialisering gepaard gaan, treffen het hart van de sociaal-democratische beweging

en horen een vertaling te krijgen in het sociaal-democratisch program.

In 2009 worden verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement. Het is de eerste keer sinds het referendum dat de Nederlandse bevolking zich over Europese politiek kan uitspreken. En de eerste keer dat de politieke partijen hun opvattingen over de toekomst van Europa weer aan de kiezers kunnen voorleggen. Daarom besteedt het jaarboek aandacht aan de centrale thema's voor de Europese verkiezingen en de politieke visies op de toekomst van het Europese project. Wat voor Europese Unie staat ons voor ogen? Welke thema's horen centraal te staan in de verkiezingen voor het Europees Parlement? Is er nog steeds een ambitie van een 'sociaal Europa'? Zou de Unie een grotere rol op het wereldtoneel moeten spelen en minder met de eigen problemen bezig zijn? Of moet juist de rol van de nationale staten zwaarder worden aangezet? Hoe gaat de sociaal-democratie met het ongemak over Europa om, en hoe zet zij dit om in een positief geformuleerde rol van de EU voor zowel haar lidstaten als onze turbulente internationale omgeving?

De financiële crisis en de verwachte economische recessie zijn een lakmoesproef voor het handelingsvermogen en intern draagvlak van de EU van 27 lidstaten. Aanvankelijk leek het crisismanagement de politieke en institutionele spankracht van de Unie te boven te gaan. De toon werd gezet door afwezige solidariteit,

toen de Duitsers geen geld wilden storten in een grote Europese pot waar ze geen zeggenschap over hebben, door grote belangenstellingen tussen de rijke lidstaten die zich wel dure depositogaranties konden veroorloven en de nieuwe kleine lidstaten die dat niet konden en door unilaterale reacties zoals van Ierland dat het spaargeld op Ierse banken garandeerde. Tegen die achtergrond kwam half oktober 2008 de presentatie van een gecoördineerde aanpak van de kredietcrisis toch nog als een verrassing. De beurzen veerden op na het Europese reddingsplan en de regering-Bush kopieerde met frisse tegenzin het Europese recept.

Zo oogsten de sociaal-democratische minister van Financiën Wouter Bos en premier Gordon Brown succes met hun crisismanagement, en stijgen hun partijen navenant in de peilingen. De sociaal-democraten zijn het echter aan hun stand verplicht om met meer te komen dan vakbekwaam loodgieterswerk aan een failliet systeem. De opeenstapeling van mondiale crises – naast een financiële crisis hebben we immers ook te kampen met een voedsel-, water-, energie- en klimaatcrisis – vraagt om een cultuuromslag. In de woorden van Herman Wijffels, formateur van het huidige CDA-PVDA-CU-kabinet: '... de hele Amerikaanse wijze van denken, die teruggaat op de frontiermentaliteit en zegt dat de aarde geen grenzen heeft, staat nu ter discussie. Alles werd in de Amerikaanse cultuur altijd tot het uiterste punt uitgerekt, van het financiële bestel tot de consumptie. Intussen is Amerika ver over het punt

heen gegaan van wat houdbaar is. “The party is over,” zei voorzitter van het Huis van Afgevaardigden Nancy Pelosi eerder terecht. [...] We staan voor een nieuwe cultuurfase in onze geschiedenis. We moeten een nieuwe manier van leven vinden, die past binnen wat de aarde hebben kan.¹⁰

De Europese Unie is het logische verzamelpunt voor de Europese naties om aan deze crises het hoofd te bieden – met nationale en met Europese actie. Die politieke actie moet gericht zijn op breideling van de ongeremde werking van het mondiale kapitalisme en op basis van waarden als sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en democratie. De moraal moet terug in de markt.

Om het voortouw te kunnen nemen in de aanpak van wereldwijde problemen zullen de Europese lidstaten in het reine moeten komen met het heersende ongemak met de Europese Unie. Het vergt om te beginnen dat de zorgen van burgers serieus worden genomen en dat het gesprek over Europese integratie opnieuw fundamenteel wordt gevoerd. Sociaal-economische onzekerheid van burgers moet worden beantwoord met de garantie van gelijke behandeling van alle werknemers afkomstig uit alle Europese lidstaten. Dat betekent geen concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden, alleen arbeidsbemiddeling op basis van een vergunning, bestrijding van illegale arbeidsbureaus en van uitbuiting. Het betekent ook overgangstermijnen voor vrij verkeer van werknemers uit nieuwe lidstaten,

ter voorkoming van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Er blijft ruim baan binnen de Europese interne markt voor nationaal sociaal beleid: sociale zekerheid, sociale voorzieningen, gezondheidszorg, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden.

Maar economie en sociaal beleid moeten ook beter worden gekoppeld op Europees niveau. Sociale criteria en overwegingen aangaande het publieke belang moeten beter verankerd en verduidelijkt worden in Europese wetgeving, opdat het Europese Hof van Justitie een evenwichtig instrumentarium tot zijn beschikking heeft om zaken te beoordelen die aan het Hof worden voorgelegd. In plaats van de zo cruciale interpretatie telkens weer over te laten aan de Europese Commissie en het Hof, moet goed beleid tot stand komen doordat wetgevers een politieke discussie voeren over essentiële afwegingen tussen verschillende waarden en belangen.

Tegenover maatschappelijke onzekerheid van burgers moet de Unie een scherper toezicht stellen op het nakomen van aangegane verplichtingen door de nieuwe lidstaten, en niet terugschrikken voor sancties als deze niet worden nagekomen. In plaats van nieuwe toezeggingen tot uitbreiding te doen, moet de Unie intensief samenwerken met buurlanden en buurregio's van Europa. De prioriteit van Europese besluitvormers heeft sinds midden jaren negentig gelegen bij 'stabilisatie van de periferie', vooral door uitbreiding van de EU. Maar stabilisatie van die periferie kan niet

duurzaam slagen als het draagvlak in het centrum erodeert.

Tegelijkertijd hoeft het Europese ideaal van een ‘wereld van recht’ niet te eindigen bij de grenzen van de EU. De Unie kan ook binnen nieuwe samenwerkingsvormen andere landen ertoe bewegen om zich aan internationaal recht te onderwerpen, te streven naar consensusbesluitvorming over dat internationale recht, dat vervolgens via nationale constitutionele procedures rechtsgeldig kan worden in steeds meer landen.

De perspectieven op lidmaatschap die zijn gedaan aan de landen van de westelijke Balkan en Turkije zijn geen automatische toezeggingen tot uiteindelijk lidmaatschap van de Unie. Er moet onverkort worden vastgehouden aan de politieke en economische criteria voor toetreding, net als aan de eis dat een land over het bestuurlijk en juridisch vermogen beschikt om de Europese afspraken werkelijk uit te voeren en te handhaven. Tegen het eind van de onderhandelingen zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt over het vrije verkeer van werknemers, over de toetreding tot het Schengengebied en over de financiering van de landbouwuitgaven.

Een eventuele noodrem op elk toetredingsproces blijft het ‘vierde criterium van Kopenhagen’, dat stelt dat uitbreiding van de EU afhankelijk is van haar vermogen om de toetreding van een nieuw land institutioneel en budgettair te verwerken. Het bestaande Verdrag van Nice biedt daartoe geen voldoende basis. De

uiteindelijke beslissing tot toetreding van een land blijft een politieke beslissing, die elke lidstaat voor zich zal kunnen nemen, via eigen nationale procedures, al dan niet met referendum. De kans dat die beslissing wederom in beslotenheid zal worden genomen is nihil, gezien de toenemende politisering van de uitbreidingsproblematiek.

Om het vertrouwen van burgers te herwinnen is ten slotte democratisering en politisering van de Europese Unie cruciaal. Het ‘gouden keurslijf van de interne markt’ dient de economische efficiëntie en de consument, maar het is op de lange termijn slecht voor de democratie, en potentieel zelfs erg gevaarlijk wanneer er een significant aantal verliezers verstopt zit achter efficiëntie en consumentenvoordelen. Dat punt naderen we, aldus Loukas Tsoukalis.¹¹ Vragen omtrent verdere verdieping van de interne markt, verankering van sociale overwegingen in Europese wetgeving, en regulering van financiële markten zijn onmiskenbaar politieke vragen. Naast politisering van de subsidiariteitsvraag (wel of niet iets regelen op Europees niveau) en de politieke strijd tussen lidstaten (bijvoorbeeld grote versus kleine), is politisering nodig langs de dimensies links-rechts en progressief-conservatief (wel of niet Europese wetgeving voor toezicht op financiële markten). Hier ligt een belangrijke opdracht voor politieke partijen. ‘Europa mag geen eliteproject meer zijn dat op basis van door politici gecreëerde voldongen feiten voortdendert, maar moet gedragen worden door het

vertrouwen van de mensen waarvoor de samenwerking is opgezet,' stellen staatssecretaris voor Europese Zaken Timmermans en minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen in de *Staat van de Europese Unie 2007-2008*.¹² Daar houden we deze en volgende regeringen aan.

In dit jaarboek schrijven academische deskundigen, politici, een journalist en adviseurs van denktanks vanuit hun eigen perspectief en achtergrond over Europa. Zij zijn het niet allemaal met elkaar eens, sterker nog, sommigen zijn het buitengewoon met elkaar oneens. Dit heeft onder meer te maken met het perspectief van waaruit zij schrijven: de econoom kijkt eerder naar de burger als consument, de politicus naar de burger als staatsburger. Maar het gaat ook om verschillen in interpretatie van de aard en mate van bedreiging van de huidige ontwikkelingen, en om de politieke voorkeuren. Weegt men het gebrek aan democratisch gehalte zwaarder dan het economische voordeel van de EU? Of slaat de balans juist de andere kant op?

In het eerste deel – de diagnose – gaat het over kiezers, elites, macht, markt en recht in Europa. Kees Aarts laat zien welke opvattingen over Europa onder kiezers bestaan, en in het bijzonder waar de pijn zit. Europese integratie blijkt deel uit te maken van een structurele scheidslijn in het electoraat, maar blijft door gebrek aan politisering door partijen voorlopig nog een 'slapende reus'. Bart van Riel benadert het Eu-

ropese project als nuchtere econoom. Wat levert de gemeenschappelijke markt ons op? En hoeveel ruimte blijft er over voor nationale invulling van de gemeenschappelijke markt? Aan de hand van een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie meent Van Riel dat de Europese markt de nationale overheid voldoende beleidsruimte laat.

Freek Bruinsma en Mark Kranenburg laten de andere kant van de Europese politieke en juridische mechanica zien. Kranenburg put uit zijn ervaringen als journalist in Brussel voor een analyse van de onstuitbare terreinuitbreiding van een politiek beslissingscentrum. De kindveilige aansteker is zijn voorbeeld. Een hopeloze route, zo is zijn oordeel. Alleen door een politiek van bescheidenheid kan de EU haar legitimiteit herwinnen. Bruinsma schetst een vergelijkbaar beeld van expansieve bevoegdheidsuitoefening van het Hof in Luxemburg. Lang voor er sprake was van een grondwettelijk verdrag heeft het Hof zich al een constitutionele rol aangemeten met een buitengewoon activistische houding op het terrein van de marktwerking, waarvoor echter een politiek-juridische omgeving ontbreekt. Een transparanter methode van selectie van rechters zou in ieder geval een verbetering in gang kunnen zetten.

René Cuperus richt zijn blik op de elites, de politici en besluitvormers op zowel nationaal als Europees niveau, die te zorgeloos de bevolking in avonturen storten waar zij niet van gediend is. Hij vraagt aandacht

voor de tekortkomingen in legitimatie van het Europese project en voor de risico's van een populistische *backlash*.

Het tweede deel biedt zicht op de geschiedenis van de sociaal-democratische en Nederlandse Europapolitiek en de verbinding tussen nationale en internationale politieke partijvorming. Matthieu Segers laat zien dat ten tijde van de ontstaansgeschiedenis van de Europese Gemeenschap in de PVDA een fundamenteel debat ontstond over de positionering van Nederland in Europa en de toekomst van de Europese samenwerking. Onder de pragmatische koers van de regeringen onder leiding van Willem Drees ging een controversie schuil die blijvend doorwerkte in de Nederlandse opstelling in Europa. Die opstelling werd bovendien gekenmerkt door onvoldoende inzicht in de harde, machtspolitieke werkelijkheid van de Europese integratie.

Erik van Rooyen en Gerrit Voerman bieden een interessante aanvulling op dit beeld. Zij beschrijven hoe de PVDA lange tijd een voortrekkersrol heeft vervuld bij initiatieven om tot bovennationale partijvorming te komen. Deze pogingen ontmoetten hardnekkige weerstand, en hadden maar een beperkt resultaat. Terwijl inmiddels de Partij van de Europese Sociaal-Democraten zelf een activistischer rol speelt, zijn in de PVDA de bakens verzet en speelt de partij niet meer haar oude rol.

Simon B. Kool tekent voor een foto-essay over de voorstelling van Europa in de fotografie. Aan de hand

van een viertal fotografen, Cartier-Bresson, Oorthuys, De Keyzer en Van Denderen, laat hij zien hoe het beeld in de fotografie over de naties en de grenzen is verschoven. Het Europa van grenzen tussen staten is veranderd in een Europa dat zelf een grens stelt. De wijze waarop de nationale verscheidenheid in beeld werd en wordt gebracht, verandert weliswaar, die verscheidenheid zelf wisselt van gedaante maar blijft desalniettemin bestaan.

In het laatste deel komen auteurs aan het woord die een sociaal-democratisch programma voor Europa schetsen. Ieke van den Burg pleit voor een ambitieus, coherent program om de gapende kloof tussen economisch en sociaal beleid binnen de Europese Unie te dichten. Zij bepleit geen grootscheepse verschuiving van bevoegdheden, noch een eenheidsworst van één Europese verzorgingsstaat. Er moet ruimte blijven voor nationale tradities en preferenties. Maar het aanbrengen van een Europese bodem van minimumnormen op sociaal gebied past daar volgens haar uitstekend bij.

Jan Marinus Wiersma pleit voor een actieve rol van de EU op het wereldtoneel. De Unie kampt weliswaar met onderlinge verdeeldheid, maar bereikt inmiddels toch meer dan het beeld van onenigheid over de oorlog in Irak oproept. Europa's 'soft power' – een combinatie van geweld in uiterste instantie met overleg en hulp – biedt een goed alternatief voor de sterk gemilitariseerde interventiepolitiek van de vs. Bovendien zet

de EU ook in economisch opzicht een standaard, die wereldwijd navolging krijgt.

Ron Asmus sluit hier nauw op aan, met zijn analyse dat de Verenigde Staten de komende jaren om strategische en economische redenen bijna gedwongen zijn de relatie met Europa te vernieuwen. Alleen doorgaan, op de onder Bush ingeslagen route, zou het land te weinig invloed geven in de regio's aan de grenzen van Europa, waar nu cruciale conflicten rond energie en veiligheid spelen. De meest logische weg om vernieuwing van de relatie te bereiken is volgens Asmus het uitbouwen van de officiële betrekkingen tussen Amerika en de EU, onder meer door het verhogen van de status van de ontmoetingen tussen de leiders van de VS en de Unie.

Marc Faber stond de redactie bij in de laatste fase van de totstandkoming van dit boek – waarvoor bijzondere dank.

In 1987 schreef Hans Magnus Enzensberger *Ach Europa*. Hierin laat hij twee Amerikanen in 2006 een dia-

loog met elkaar houden in Duitsland. 'Maar als het er om gaat ons te bruuskeren, zijn ze het allemaal met elkaar eens! En als je dan met de vuist op tafel slaat, verschansen ze zich in hun honderdvoudig verwarde chaos. In hemelsnaam geen duidelijke lijnen, geen grootse perspectieven. In hemelsnaam nergens ergernis wekken! Overal moet je rekening houden met hun vermeende complexiteit, hun privileges, hun minderheden. Nu eens zijn het de landschapsbeschermers die vertroeteld moeten worden, dan weer de mohammedanen, of de Basken, of de gepensioneerde communisten. Sinds kort willen ze zelfs de tekst op hun bankbiljetten in twaalf talen drukken. Om gek van te worden! Ik ben blij dat ik binnenkort naar Seoel word overgeplaatst, daar heersen tenminste duidelijke verhoudingen.'¹³

Van oud Europa en de dingen die voorbijgaan.

NOTEN

- 1 'Crisis is test voor bestendigheid Europese integratie', in: *NRC Handelsblad*, 11-12 oktober 2008.
- 2 J.J.A. Thomassen, 'Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?', in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam 2005, pp. 64-87.
- 3 M. Kohnstamm en M. Segers (bezorger), *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm. Augustus 1953-September 1957*, Amsterdam 2008.
- 4 Vgl. K. Geuijen e.a., *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam 2008.
- 5 H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer en T. Frey, 'Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared', in: *European Journal of Political Research* 45 (2006) pp. 921-956.
- 6 Vrij naar K. Aarts en J. Thomassen, 'Dutch voters and the changing party space 1989-2006', in: *Acta Politica* 43 (2008) pp. 203-234; zie ook de bijdrage van Kees Aarts aan dit jaarboek.

- 7 H. van der Kolk en K. Aarts, 'Opkomst en uitslag', in: Aarts en Van der Kolk, *Nederlanders en Europa*, pp. 191-193.
- 8 E. Jurgens, 'PVDA en EU: tijd voor een democratisch offensief', in: *Socialisme & Democratie* 65 (2008) 9, pp. 15-21.
- 9 Thomassen, 'Nederlanders en Europa', p. 69.
- 10 Zie ook Herman Wijffels, 'Het oude Wall Street komt niet terug', in: *Trouw*, 4 oktober, 2008.
- 11 L. Tsoukalis, *What kind of Europe?*, Oxford 2005, p. 209.
- 12 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Staat van de Europese Unie 2007-2008*, Handelingen Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 31 202, nrs. 1-2, p. 7.
- 13 H.M. Enzensberger, *Ach Europa*, Amsterdam 1989 (oorspronkelijk 1987), p. 402.

Europese integratie en de Nederlandse kiezers

Kees Aarts¹

Terwijl de Europese Unie steeds belangrijker wordt voor het leven van de burgers in haar lidstaten, is Europese integratie nog steeds geen volwaardig politiek strijdpunt in de nationale of Europese verkiezingen. Hoe komt dit? In de snel groeiende literatuur over de politiek van Europese integratie zijn verschillende verklaringen te vinden, variërend van strategische overwegingen van politieke elites tot de onwetendheid van het electoraat.

In deze bijdrage benader ik het belang van de Europese integratie bij Nederlandse Tweede-Kamerverkiezingen vanuit het perspectief van de evolutie van politieke strijdpunten. Na een beschrijving van de Nederlandse publieke opinie over Europese integratie, ga ik systematisch de voorwaarden langs waaronder een politiek strijdpunt zich kan ontwikkelen. Hieruit blijkt dat Europese integratie in de Nederlandse politiek kan worden gezien als een voorbeeld van een onvolgroeid strijdpunt. Dit roept de vraag op welke toekomst het strijdpunt Europese integratie in de Nederlandse politieke context heeft.

De Nederlandse publieke opinie over Europese integratie

Nederland gold lange tijd als een groot voorstander van Europese integratie, maar dat impliceert nog niet dat ook de Nederlandse kiezers al die tijd pro-Europa waren. De uitgesproken steun voor Europese integratie bleef tientallen jaren beperkt tot de politieke elites. Aan de bevolking werden tot 2005 vraagstukken met betrekking tot Europese integratie nooit direct voorgelegd in de vorm van een referendum, zoals in veel andere Europese landen wel gebeurde.²

Afgaande op de opkomst bij de directe verkiezingen voor het Europees Parlement was er in elk geval geen sprake van een massale, actieve steunbetuiging. Aan deze verkiezingen deden bovendien tot in 2004, met uitzondering van de kleine christelijke partijen, nauwelijks uitgesproken eurosceptische partijen mee, zodat het lastig is om uit de verkiezingsuitslag conclusies te trekken over de Nederlandse publieke opinie met betrekking tot Europese integratie.

Sinds de jaren zeventig zijn wel regelmatig enquêtes gehouden onder steekproeven uit de Nederlandse bevolking waarin de steun voor Europese integratie werd gemeten, vaak in vergelijking met de bevolking van

andere lidstaten. Uit deze enquêtes komt over het algemeen een positieve opvatting over de Europese Unie naar voren. Dat is, ondanks het rumoer rond het referendum in 2005, de afgelopen vijfendertig jaar in wezen niet veranderd. Nederlanders gelden sinds de eerste vergelijkende onderzoeken, begin jaren zeventig, als pro-Europees, ook in vergelijking met de burgers van de andere vijf oorspronkelijke lidstaten.³ In al deze landen is de publieke steun voor het lidmaatschap van de EU sinds het begin van de jaren negentig wel enigszins verminderd, maar nog steeds groot te noemen. Ook andere recente onderzoeken bevestigen de positieve houding van Nederlanders tegenover het lidmaatschap van de EU.⁴

Bij het positieve algemene beeld dat burgers hebben over het Nederlandse lidmaatschap van de EU dienen wel twee belangrijke kanttekeningen te worden gezet. Allereerst zijn Nederlandse burgers over de democratie in de EU veel minder positief dan over het functioneren van de democratie in hun eigen land. In dit opzicht zijn zij zelfs negatiever dan de burgers uit de andere vijf oorspronkelijke lidstaten.⁵ Ten tweede is tussen de verkiezingen voor het Europees Parlement (EP) van 1999 en 2004 een flinke toename te zien van het percentage Nederlanders dat zich uitspreekt tegen verdere Europese integratie. De steun voor toekomstige uitbreidingen van de EU is volgens de Eurobarometer sinds 2001 gedaald van bijna zestig naar minder dan vijftig procent.

Kortom, Nederlanders vinden het lidmaatschap van hun land van de EU een goede zaak, maar zijn kritisch over een aantal aspecten van de verdergaande Europese integratie. Dat is ook het beeld dat oprees uit analyses van het referendum in 2005: verdergaande Europese integratie werd door veel kiezers toen eerder als een bedreiging dan als een aanlokkelijk perspectief gezien. De invoering van de euro in 2002, de enorme uitbreiding van de EU in 2004 en de toekomstige start van onderhandelingen met Turkije over een EU-lidmaatschap stonden symbool voor het groeiende onbehagen over Europese integratie.⁶

'Multilevel governance' en de kiezers

Het hier geschetste beeld van de publieke opinie over Europese integratie zegt nog weinig over het electorale belang er van. Om dit laatste op waarde te kunnen schatten, moeten we ons richten op de burger als kiezer. Daarbij vragen de omstandigheden waaronder kiezers hun afwegingen met betrekking tot Europese integratie en partijkeuze moeten maken, allereerst onze aandacht. Die omstandigheden hebben deels betrekking op de politieke en bestuurlijke instituties van de Europese Unie, deels op strategische keuzen die politieke partijen maken. Ten slotte spelen ook nog specifieke Nederlandse omstandigheden een rol.

De politieke en bestuurlijke instituties van de EU zijn niet goed te vergelijken met de instituties in een nationale staat. De ontwikkeling van de EU is het

schoolvoorbeeld van de opkomst van meerlagig openbaar bestuur, in de internationale en ook in de Nederlandse literatuur beter bekend als ‘multilevel governance’.⁷ Multilevel governance houdt in dat overheidsbeleid op verschillende niveaus, die onderling verbonden zijn, vorm krijgt. Na eeuwen waarin het openbaar bestuur juist steeds meer was gecentraliseerd, hebben de gelijktijdige europeanisering en regionalisering van het openbaar bestuur in de lidstaten van de EU in de laatste decennia gezorgd voor een keerpunt. De werking van het openbaar bestuur in de EU kan niet worden beschreven aan de hand van de werking van één bestuursniveau, bijvoorbeeld een parlementair stelsel of een provincie. Het gaat ook om de verhoudingen tussen deze niveaus: hoe zijn ze met elkaar verbonden, hoe beïnvloeden ze elkaar?

Tot de belangrijkste instituties van de EU behoren de Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Hiervan heeft het Parlement sinds 1979 een directe eigen legitimatie door directe verkiezingen. De samenstelling van de Raad is daarentegen primair afhankelijk van nationale verkiezingen in de lidstaten, terwijl de Commissie in zekere zin een tussenpositie inneemt. Besluitvorming komt in de EU tot stand in verschillende verhoudingen tussen deze drie instituties. Het primaat ligt echter bij de Commissie en de Raad van Ministers, niet bij het Parlement.

Voor de kiezers, in Nederland zowel als in andere lidstaten, betekent multilevel governance dat zij hun

electorale voorkeuren ten aanzien van het beleid van de Europese Unie op twee manieren tot uitdrukking kunnen brengen: bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de verkiezingen voor het nationale parlement. Van meet af aan is duidelijk geweest dat deze twee soorten verkiezingen ongelijkwaardig zijn. Hoewel zijn bevoegdheden in de afgelopen dertig jaar zijn verruimd, heeft het Europees Parlement minder invloed op de besluitvorming in de EU dan de nationale parlementen (via de nationale regering).

Deze ondergeschikte plaats van de verkiezingen voor het Europees Parlement is al vroeg, in 1980, beschreven. Reif en Schmitt betitelden de eerste directe verkiezingen van het EP in 1979 in de toen negen lidstaten als evenveel tweederangs nationale verkiezingen, en de term ‘second order election’ is sindsdien een gemeenplaats geworden.⁸ In de visie van Reif en Schmitt werd Europese politiek ook toen er directe verkiezingen voor het EP kwamen, nog vooral bepaald door nationale krachten. Dat maakt op zichzelf Europa nog niet onbelangrijk. Maar er stond bij de verkiezingen voor het EP ook in politiek opzicht duidelijk minder op het spel dan bij nationale verkiezingen.

De samenloop van nationale politieke oriëntaties met het relatief geringe belang van de verkiezingen biedt een verklaring voor de lagere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Ook het succes van nieuwe en kleinere partijen wordt hierdoor begrijpelijk: de risico’s van experimenteren met de stem-

keuze waren betrekkelijk klein. Deze samenloop van nationale oriëntaties met een gering belang van het EP verklaart ook het gebruikelijke verlies voor de partijen die in de lidstaten de regering vormden. De Europese verkiezingen boden een vrijblijvende mogelijkheid om de nationale regering een informele waarschuwing te geven. De uitslag van deze verkiezingen was tot op zekere hoogte zelfs afhankelijk van de positie die zij innamen in de cyclus van nationale verkiezingen. Direct na een nationale verkiezing konden kiezers als het ware ongestraft een electoraal uitstapje maken, maar in de aanloop naar een nationale verkiezing kwamen de kiezers weer in de gelederen van de gevestigde partijen.

Kwesties die direct betrekking hebben op de integratie van Europa, bleven bij de verkiezingen voor het Europees Parlement dus op de achtergrond. Omdat ook de politieke macht van het EP relatief klein is, ligt het voor de hand dat vraagstukken rond Europese integratie vooral in de nationale parlementen van de lidstaten een rol spelen. Maar dat blijkt ook niet zonder meer het geval. De belangrijkste politieke partijen waren het tientallen jaren grotendeels wel eens over de wenselijkheid van Europese eenwording, en bij een dergelijke consensus gedijt het politieke debat nu eenmaal niet.

Mede als gevolg van deze consensus speelde Europese integratie ook bij de verkiezingen voor nationale parlementen nauwelijks een rol. Tegelijkertijd werd de invloed van besluitvorming door de Europese Unie op

vele aspecten van het leven van de burgers in de lidstaten steeds groter. Die invloed laat zich gelden op vrijwel elk maatschappelijk gebied en strekt zich uit van de werking van de interne markt tot aan het buitenlands beleid. Deze discrepantie tussen de groeiende invloed van de EU en de verwaarloosbare rol van Europese integratie als strijdpunt bij nationale verkiezingen wijst erop dat Europese integratie als politiek strijdpunt onderontwikkeld was en misschien nog steeds is.

De ontwikkeling van Europese integratie als politiek strijdpunt is bij nationale verkiezingen belangrijker dan bij verkiezingen voor het EP. Een zoektocht naar het belang van Europese integratie bij de verkiezingen voor het EP houdt een zoektocht in naar het belang van een onderontwikkeld strijdpunt bij tweederangs verkiezingen. Bij nationale verkiezingen gaat het natuurlijk nog steeds om een onderontwikkeld strijdpunt, maar dan wel in de belangrijkste politieke arena die de kiezers kennen. Om deze reden richt ik mij in deze bijdrage op de rol van Europese integratie bij verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Hierbij doen zich nog twee specifiek Nederlandse omstandigheden voor, die ervoor zorgen dat ook het kanaal van Tweede-Kamerverkiezingen naar Europese besluitvorming allesbehalve helder is. Ten eerste behoort Nederland tot de kleinere lidstaten van de EU, waardoor de invloed van de regering op de Europese besluitvorming ook betrekkelijk gering is. Ten tweede kenmerkt het Nederlandse politieke systeem zich door

een zwakke verbinding tussen verkiezingsuitslag en regeringsvorming. De Nederlandse kabinetsformatie is in onze democratische verhoudingen een black box. De partijkeuze bij Kamerverkiezingen zegt, mede doordat we een land van minderheidspartijen zijn, nog lang niet alles over de samenstelling van de regering.

Europese integratie en nationale verkiezingen

Tegen deze achtergrond rijst de vraag wanneer een versholene politieke kwestie zoals Europese integratie electoraal wel belangrijk wordt – in de nationale dan wel in de Europese verkiezingsstrijd. Hiervoor is in ieder geval nodig dat de bestaande politieke partijen uiteenlopende posities innemen op het punt van Europese integratie, of dat nieuwe politieke partijen of kandidaten zich op dit punt profileren. Het is daarbij niet zo belangrijk of dit gebeurt naar aanleiding van ontwikkelingen in de publieke opinie, of dat de (nieuwe) partijen hiermee juist de vorming van de publieke opinie beïnvloeden.

Politisering van een probleem begint met veranderingen op het niveau van de politieke elites. Pas dan kan ook het beeld van de partijen bij de kiezers veranderen, waarop de kiezers dan weer kunnen reageren door hun waardering voor partijen aan te passen. De evolutie van politieke strijdpunten, zoals dit proces wordt genoemd, is dus aanvankelijk vooral een elite-gestuurd proces.⁹ De belangrijkste aanwijzing voor toenemend electoraal belang van een politiek vraag-

stuk als Europese integratie is vervolgens dat er met betrekking tot dat vraagstuk een toenemende polarisatie optreedt tussen de aanhangers van verschillende partijen.

In sommige landen is de invloed van opvattingen over Europese integratie op het stemgedrag al eerder aangetoond.¹⁰ In veel andere landen is zij echter nog geen factor van belang geworden bij verkiezingen, of het is een factor van wisselend belang, bijvoorbeeld afhankelijk van de strategieën van de politieke partijen.¹¹ Er bestaat simpelweg nog allerm minst een helder beeld van het belang van Europese integratie voor stemgedrag.

Wil een strijdpunt een rol spelen in de verkiezingsstrijd, dan moet in ieder geval aan vier minimale voorwaarden zijn voldaan. Allereerst dienen de politieke partijen er, zoals gezegd, uiteenlopende standpunten over te hebben. Ten tweede moeten de kiezers opvattingen hebben over het strijdpunt. Ten derde dienen deze kiezers op de hoogte te zijn van de standpunten van de partijen. Ten slotte moeten zij het strijdpunt meewegen bij het uitbrengen van hun stem.

Partijstandpunten

Een eerste voorwaarde voor een grotere rol voor het strijdpunt van Europese integratie in de verkiezingsstrijd is dat politieke partijen er verschillende standpunten over hebben. Tientallen jaren lang was aan deze voorwaarde nauwelijks voldaan. De grotere par-

tijen in de Tweede Kamer hebben het proces van Europese integratie sinds de jaren vijftig steeds gesteund; tegenstand kwam slechts van kleinere partijen aan de linker- (CPN) en rechterkant (SGP, GPV). GroenLinks, de erfopvolger van onder meer de CPN, stemde in 1992 en 1997 nog tegen de verdragen van Maastricht en Amsterdam, maar schaarde zich hierna wel achter de verdragen van Nice en Rome.¹² In de jaren negentig, na het echeq van ‘zwarte maandag’ (30 september 1991)¹³, kwam er aanvankelijk vooral vanuit de VVD kritiek op al te overspannen Europese pretenties. Hiernaast gold na 1994 de nieuwe Kamerfractie van de SP als een duidelijke tegenstander van de Europese Unie.

Nadat het Verdrag van Nice door de Tweede Kamer in 2000 nog was geratificeerd met alleen de SGP-fractie tegen, zorgde de opkomst van Pim Fortuyn voor een keerpunt. Het succes van de LPF op 15 mei 2002 had misschien niet direct veel te maken met sterke anti-Europese gevoelens onder haar kiezers, maar eurosceptis paste wel uitstekend in de boodschap van identiteitsbehoud die Fortuyn uitdroeg.

De uitslag van de Europese verkiezingen in 2004 laat een voorzichtig toenemend belang zien van Europese integratie als politiek strijdpunt. De winst voor SP en Europa Transparant was opmerkelijk, maar een minstens even duidelijke indicatie vormde de opkomst bij deze verkiezingen, die met 39 procent voor het eerst sinds 1979 een stuk hoger was dan bij de vorige Europese verkiezingen.

Het referendum over de Europese grondwet in 2005 werd aanvankelijk beschouwd als een reveille voor de gevestigde politieke partijen: Europese integratie dient nu als strijdpunt serieus te worden genomen. Maar deze reveille is al snel weer weggestorven. Van een inderhaast aangekondigd breed debat over Nederland en Europa kwam niets terecht, en ook van discussies binnen de politieke partijen is na 1 juni 2005 weinig vernomen. Exemplarisch is de reactie van de leden van de Tweede Kamer begin 2006 op de vraag welke lessen politici en politieke partijen dienden te trekken uit de uitslag van het referendum: het meest gegeven antwoord was dat er geen referendum meer zou moeten worden georganiseerd.¹⁴

Al met al is het beeld van partijstandpunten in 2008 niet echt veranderd in vergelijking met 2004. SGP, SP, en nu ook Geert Wilders' PVV gelden als uitgesproken tegenstanders van verdergaande integratie. De twee laatstgenoemde partijen waren in 2006 ook electoraal zeer succesvol. De overige partijen profileren zich niet sterk op het strijdpunt, misschien met uitzondering van D66 dat zich krachtig pro-Europees opstelt.

Dit beeld van Europese integratie als een in belang groeiend, maar nog onderontwikkeld politiek strijdpunt voor nationale politieke partijen doet zich niet alleen in Nederland voor. Het is in de meeste andere lidstaten van de EU ook te zien.¹⁵ ‘Europa’ neemt in de programma’s van nationale politieke partijen een relatief bescheiden plaats in, volgens Pennings een teken dat ‘Europe is deliberately being underemphasized’.¹⁶

	1994	1998	2002	2006
'Europese eenwording zou nog verder moeten gaan' (1-3)	32,7	35,8	33,8	24,3
(middenpositie 4; weet niet/geen antwoord)	40,1	31,1	23,9	24,5
'Europese eenwording is al te ver gegaan' (5-7)	27,1	33,1	42,3	51,2
totaal	100	100	100	100
(gewogen n)	(1527)	(1814)	(1482)	(1895)

Tabel 1 De ontwikkeling van opvattingen over Europese integratie, 1994-2006 (percentages)

Opvattingen van de kiezers

Hebben de kiezers opvattingen over de gewenste mate van Europese integratie? Tabel 1 laat zien dat deze vraag vijftien jaar geleden zeker niet zonder meer bevestigend kon worden beantwoord. Tabel 1 is evenals de volgende tabellen gebaseerd op gegevens uit het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) over de periode 1994-2006.¹⁷ In het NKO wordt respondenten sinds 1994 een vraag voorgelegd naar hun standpunt over de Europese integratie: zou deze nog verder moeten gaan, of is ze al te ver gegaan? De deelnemers aan het onderzoek konden hun positie aangeven op een schaal met deze twee polen en vijf waarden ertussenin. Lage waarden staan hierbij dus voor opvattingen pro-integratie, terwijl hoge waarden wijzen op een anti-integratiestandpunt.

Mensen die zich op een schaal als de hier gehanteerde een positie precies in het midden geven, maskeren

daarmee vaak een gebrek aan opinie. In tabel 1 zijn deze mensen daarom opgeteld bij degenen die aangeven het niet te weten of geen antwoord gaven. De omvang van deze groep zonder duidelijke opvattingen was in 1994 nog ruim 40 procent van het electoraat. In recentere jaren is de groep gestaag kleiner geworden. In 2006 had een kwart van de kiezers geen duidelijke opvatting over Europese integratie. Dat is nog steeds een aanzienlijke groep, maar niet groter dan het geval is bij andere politieke strijdpunten, zoals de bouw van kerncentrales of de toelating van asielzoekers.¹⁸

De opvattingen over Europese integratie die het Nederlandse electoraat in de periode 1994-2006 ontwikkelde, gaan in eurosceptische richting. De groep die verdergaande integratie steunt, was tot in 2002 beperkt tot ongeveer een derde van het electoraat, maar

kromp in 2006 tot minder dan een kwart. Tegelijkertijd groeide de groep die vindt dat de integratie al te ver is gegaan, van minder dan 30 procent in 1994 tot ruim de helft van het electoraat in 2006.

De kiezers hebben steeds vaker een standpunt over Europese integratie. Dat standpunt valt echter ook steeds vaker ten nadele uit van de integratie. Het gaat, anders gezegd, bij Europese integratie als opkomend politiek strijdpunt tot dusverre vooral om de mobilisatie van tegenstand. Dat is niet verrassend. Bij de ontwikkeling van elk politiek strijdpunt, of het nu om de integratie van minderheden of de gewenste mate van inkomensongelijkheid gaat, geldt dat de status-quo – de toestand vóórdát er over het strijdpunt wordt gesproken – nooit politiek neutraal is. Strijdpunten ontwikkelen zich juist omdat partijen en kiezers het oneens zijn met de stand van zaken, en die stand van zaken heeft alleen daarom al altijd een politieke lading.

Dit geldt bij uitstek voor de Europese integratie. Tot de grondslagen waarop de EU is gebouwd, behoort het streven naar een interne markt waarop het onbelemmerde verkeer van kapitaal en arbeid niet alleen mogelijk is, maar nadrukkelijk ook beschermd wordt. De legendarische Poolse loodgieter in Frankrijk, in 2005 de illustratie bij de Bolkestein-richtlijn, staat symbool voor de gepercipieerde bedreigingen die dit vrije verkeer met zich meebrengt.

De politieke geladenheid van het proces van Europese integratie wordt eveneens benadrukt door de

Zwitserse politicoloog Kriesi, die dit proces in een bredere context van globalisering of ‘denationalisering’ plaatst. Volgens hem is Europese integratie ‘onderdeel van een breder proces van politieke concurrentie (het ontstaan van nieuwe bovenationale instellingen die met politiek gezag zijn bekleed), economische concurrentie (liberalisering en integratie van markten, immigratie, verplaatsing van economische activiteiten) en culturele concurrentie (immigratie en de gevolgen daarvan op het gebied van diversiteit). Als gevolg hiervan komt de nationale politieke gemeenschap onder druk te staan.’¹⁹

In Kriesi’s visie zijn de tegenstanders van verdergaande Europese integratie vaak te rekenen tot de ‘verliezers’ van de globalisering. Het zijn de mensen die door hun relatief lage opleiding, hun werkzaamheid in kwetsbare sectoren van de economie, hun beschermde woonomgeving en hun hierbij passende traditionele waardepatronen, persoonlijk niets te winnen hebben bij de groeiende economische, politieke en culturele verwevenheid van de Europese lidstaten, noch bij de voortdurende uitbreiding van de EU. Door de inbedding van opvattingen over Europese integratie in een breder pakket van anti-globalistische opvattingen zijn deze verliezers van de globalisering eerder geneigd om voor nieuwe populistische partijen van rechts te kiezen dan voor traditionele linkse partijen. Als gevolg hiervan zijn de partijen die electoraal het meest te verliezen hebben van de nieuwe populistische rechtse partijen,

	Europese integratie	Etnische minderheden	Asielzoekers	Criminaliteit	Kerncentrales	Euthanasie	Inkomensverschillen	Sociale voorzieningen
1994								
Links-rechts	-0,03 ^{ns}	0,23	-	0,17	-0,30	-0,23	-0,28	-
Europese integratie	-	0,08	-	0,06	0,04 ^{ns}	-0,11	0,02 ^{ns}	-
1998								
Links-rechts	0,03 ^{ns}	0,28	0,22	-	-0,19	-0,20	-0,33	0,29
Europese integratie	-	0,22	0,23	-	-0,04 ^{ns}	-0,03 ^{ns}	0,11	0,01 ^{ns}
2002								
Links-rechts	0,10	0,43	0,39	0,27	-0,31	-0,14	-0,29	-
Europese integratie	-	0,22	0,18	0,12	-0,04 ^{ns}	-0,10	-0,06	-
2006								
Links-rechts	0,08	0,32	0,31	0,20	-0,22	-0,14	-0,30	-
Europese integratie	-	0,25	0,25	0,24	0,11	0,02 ^{ns}	0,11	-

Cellen bevatten Pearson correlatiecoëfficiënten. 'ns': statistisch niet significant verschillend van 0, bij $\alpha = 0,05$ (tweezijdig).

Tabel 2 Samenhang tussen standpunt over Europese integratie en andere politieke standpunten

ook het eerst geneigd om een behoudender standpunt in te nemen over Europese integratie.

Het voert te ver om in deze bijdrage gedetailleerd na te gaan welke kiezers de voor- en tegenstanders van integratie zijn.²⁰ Wel kunnen we laten zien of Europese integratie door de kiezers als een op zichzelf staand politiek vraagstuk wordt gezien, of (zoals Kriesi sugge-

reert) als een vraagstuk dat samenhangt met andere politieke problemen. Als voorbeeld kan men denken aan opvattingen over immigratie en integratie of over de economie. Wanneer opvattingen over Europese integratie sporen met opvattingen over andere politieke problemen, wordt al snel gesproken over een 'conflict-dimensie' waar Europese integratie deel van uitmaakt.

In de Nederlandse politiek zijn van oudsher twee dominante conflictdimensionen: de sociaal-economische dimensie waarin opvattingen over de rol van de overheid in de economie en over de verdeling van welvaart en armoede centraal staan, en de ethisch-religieuze dimensie waarin verschillende opvattingen over godsdienst en ethische kwesties centraal staan. In de afgelopen vijftien jaar is hier volgens velen nog een derde conflictdimensie bij gekomen, die afwisselend wordt aangeduid als kosmopolitisch-nationalistisch of libertair-autoritair. Bij deze dimensie gaat het precies om problemen waarbij de winnaars en de verliezers van globaliseringsprocessen tegenover elkaar staan. Voor deze dimensie zijn vraagstukken rond immigratie en de integratie van minderheden belangrijk. Hangen de opvattingen over Europese integratie samen met die over immigratie en integratie? Of staan ze hier los van? Welke ontwikkelingen zijn hierin te zien?

In tabel 2 zien we de samenhangen tussen opvattingen over een aantal politieke strijdpunten in de periode 1994-2006. Hoe groter de absolute waarde van de correlatiecoëfficiënten in deze tabel, des te sterker de samenhang. Voor elk van de verkiezingsjaren 1994, 1998, 2002 en 2006 zijn samenhangen berekend met de positie van de respondent op de algemene links-rechtschaal en met de positie op de Europese integratie-schaal. De positie op de links-rechtschaal hangt, zoals verwacht, duidelijk samen met opvattingen over de ge-

wenste mate van inkomensongelijkheid, maar ook met opvattingen over de wenselijke integratie van etnische minderheden in Nederland, over de bouw van kerncentrales, de toelating van asielzoekers en de mogelijkheden voor euthanasie.

Opmerkelijk genoeg is alleen de samenhang tussen de positie op de links-rechtschaal en de opvattingen over Europese integratie afwezig (1994-1998) of zwak (2002-2006). Met andere woorden: de opvattingen van Nederlandse kiezers over een veelheid aan politieke problemen passen ondanks hun uiteenlopend karakter tot op zekere hoogte allemaal goed in een simpel, eendimensionaal links-rechtsschema, behalve opvattingen over Europese integratie, die daar vrijwel los van staan.

Opvattingen over Europese integratie hangen verder niet of slechts zwak samen met die over traditionele politieke strijdpunten zoals inkomensverschillen, euthanasie en kerncentrales. De opvattingen over Europese integratie hangen na 1994 wel samen met de beleidsvoorkeuren inzake de integratie van etnische minderheden, de toelating van asielzoekers en (in 2006) de bestrijding van criminaliteit, die allemaal wel passen in het links-rechtsschema. In 1994 zijn deze samenhangen tussen opvattingen over Europese integratie en beleidsvoorkeuren op andere gebieden nog afwezig.

Als strijdpunt staat Europese integratie in de ogen van de kiezers dus betrekkelijk ver van een aantal meer traditionele politieke strijdpunten, en past het ook slecht bij de links-rechtsdimensie die in Nederland net

als elders vaak als een soort samenvatting van politieke opvattingen wordt beschouwd. Het strijdpunt van Europese integratie is volgens de kiezers wel verbonden met enkele andere strijdpunten die in de laatste twintig jaar steeds belangrijker zijn geworden in de Nederlandse politiek: immigratie, integratie en openbare orde. Dit kan worden opgevat als een signaal dat Europese integratie als strijdpunt behoort tot de nieuwe kosmopolitisch-nationalistische conflictdimensie in de Nederlandse politiek.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de evolutie van het strijdpunt van Europese integratie tot nu toe is blijven steken in de mobilisatie van onvrede (net zoals de strijdpunten rond immigratie en integratie – het ‘multiculturele drama’). Veel politieke partijen hebben zich nog nauwelijks geprofileerd op het Europese strijdpunt.

Kennis van partijposities

Wil Europese integratie een rol spelen bij het stemgedrag van de kiezers, dan zullen zij op de hoogte moeten zijn van de posities die de politieke partijen innemen op dit strijdpunt. Maar eerder al heb ik beargumenteerde dat er voor de traditionele partijen nog nauwelijks sprake is van onderscheiden partijstandpunten. Alleen de SP, PVV en SGP hebben een duidelijk eurosceptisch profiel. Het is dan ook niet te verwachten dat de kiezers belangrijke verschillen zien tussen de overige partijen.

		1994	1998	2002	2006
CDA	kiezers	3,9	3,8	4,2	4,5
	partij	3,5	3,2	3,5	3,3
PvdA	kiezers	3,8	3,7	3,7	4,6
	partij	3,8	2,9	3,0	4,0
VVD	kiezers	3,7	3,8	4,0	4,3
	partij	3,5	3,5	3,7	3,4
D66	kiezers	3,9	3,4	3,5	-
	partij	3,3	3,1	3,5	-
GL	kiezers	4,3	3,9	3,9	-
	partij	3,9	4,0	3,6	-
CU*	kiezers	5,0	4,7	-	4,9
	partij	3,9	4,3	-	4,5
LPF	kiezers	-	-	4,5	-
	partij	-	-	4,7	-
SP	kiezers	-	-	-	5,2
	partij	-	-	-	5,1

* In 1994 GPV, RPF en SGP tezamen, in 1998 GPV

Tabel 3 De posities van de kiezers van enkele partijen, en hun beeld van de partijpositie, 1994-2006 (gemiddelden)

In de NKO's is behalve naar de eigen positie van de respondent, ook gevraagd naar zijn of haar plaatsing van de belangrijkste politieke partijen op de Europese integratieschaal. In tabel 3 is voor de verkiezingsjaren 1994-2006 aangegeven waar de kiezers van deze be-

langrijkste partijen zichzelf plaatsten, en waar zij hun partij plaatsten.

Op basis van tabel 3 kunnen enkele conclusies worden getrokken. Ten eerste geldt vrijwel zonder uitzondering dat de partijen in de ogen van hun kiezers sterker vóór integratie zijn dan zichzelf. De afstand tussen een partij en haar kiezers is in dit opzicht soms zelfs behoorlijk groot (hoewel er ook grote variatie in de individuele gegevens bestaat). Dit is des te opmerkelijker omdat de respondenten in een enquêteonderzoek als het NKO vaak geneigd zijn hun perceptie van de positie van de partij waarop zij stemmen, enigszins aan te passen aan hun eigen positie. De verschillen tussen de eigen positie en de gepercipieerde partijpositie worden in tabel 3 dus nog onderschat. Alleen bij GroenLinks in 1998 en bij de LPF in 2002 vinden de kiezers zichzelf iets sterker pro-integratie dan hun partij.

Ten tweede geldt voor de drie grootste partijen over de gehele periode, CDA, PVDA en VVD, dat het verschil tussen de eigen positie van de kiezers en de positie die zij hun partij toedichten, na 1994 groter is geworden. Dit verschijnsel past goed in het beeld van de ontwikkeling van het strijdpunt Europese integratie dat eerder is geschetst. Deze drie partijen gelden als steunpilaren van Europese integratie over een periode van inmiddels meer dan vijftig jaar. Bij de mobilisatie van onvrede die zich de laatste decennia rond dit strijdpunt voordeed, nam de afstand tot hun eigen kiezers ook toe.

Ten derde laat tabel 3 zien dat van polarisatie tussen de kiezers van de verschillende partijen op het punt van Europese integratie slechts gedeeltelijk sprake is. In grote lijn beweegt het gehele electoraat zich in de periode 1994-2006, zoals al eerder duidelijk werd in tabel 1, in eurosceptische richting. Het maakt niet zoveel uit of het daarbij om kiezers van CDA, PVDA of VVD gaat. Alleen de achterban van de kleine christelijke partijen springt er al vroeg uit door zijn duidelijk anti-integratiestandpunt, terwijl in 2002 de LPF-, en in 2006 de SP-kiezers eveneens aan die kant van het spectrum zijn te vinden. Gegevens voor Wilders' PVV en voor Trots op Nederland zijn in het NKO nog niet voorhanden, maar het is niet moeilijk te voorspellen aan welke kant van de integratieschaal de aanhangers van deze partijen straks te vinden zullen zijn.

Europese integratie en partijkeuze

De Nederlandse kiezers hebben in de afgelopen jaren opvattingen ontwikkeld over Europese integratie. In dit proces is aanvankelijk vooral een algemene onvrede met de gang van zaken tot uiting gekomen. De uitslag van het referendum in 2005 markeerde deze onvrede voor het oog van de wereld. Tot een debat over Nederland en de integratie van Europa, of tot een grotere differentiatie van de standpunten van politieke partijen over de EU, heeft dit nog nauwelijks geleid. De onvrede is voorlopig gemobiliseerd door nieuwe of opkomende politieke partijen zoals de PVV en de SP.

Hoe belangrijk is Europese integratie hiermee geworden voor de verkiezingsuitslag? Dat belang is niet gemakkelijk vast te stellen, aangezien opvattingen over politieke strijdpunten vaak onderling verbonden zijn. Opvattingen over Europese integratie hangen onder meer samen met opvattingen over etnische minderheden en asielzoekers. Het is dan lastig om te bepalen welke van deze opvattingen, die allemaal als een reactie op globaliseringsprocessen kunnen worden beschouwd, het belangrijkste is voor de partijkeuze.

Hoe belangrijk een strijdpunt is voor de partijkeuze, hangt niet alleen af van de opvattingen van kiezers, maar ook van het aanbod waaruit zij een keuze kunnen maken: het partijstelsel. Het Nederlandse partijstelsel kan langs meerdere dimensies worden geordend, maar de meest gebruikelijke is de links-rechtsdimensie. Partijstandpunten over Europese integratie hangen echter nauwelijks samen met de positie die partijen op deze links-rechts dimensie innemen. De middenpartijen op de links-rechtsdimensie gelden als pro-Europees, terwijl partijen zowel aan de linker- als aan de rechterzijde veel kritischer staan tegenover de EU. Dit maakt het voor kiezers niet gemakkelijker hun eigen standpunt over Europese integratie mee te laten wegen in hun partijkeuze.

Uit internationaal-vergelijkend onderzoek blijkt dan ook dat standpunten van de kiezers over Europese integratie belangrijker zijn voor het stemgedrag naarmate ze hechter verbonden zijn met bijvoorbeeld de

positie die kiezers op de links-rechtsschaal innemen. En dat wordt weer bevorderd wanneer de politieke partijen verschillende posities ten aanzien van het strijdpunt Europese integratie innemen.²¹ Zolang het strijdpunt in dit opzicht onderontwikkeld is, zal het geen grote invloed hebben op de verkiezingsuitslag, of het nu in samenhang met de links-rechtsdimensie is of in de vorm van een nieuwe politieke dimensie.

Een indruk van de samenhang tussen standpunten over Europese integratie en de partijkeuze voor het meest recente verkiezingsjaar, 2006, geeft tabel 4. Tabel 4 bevat nadrukkelijk niets meer dan een samenhang; er kunnen geen conclusies uit worden getrokken over het belang van het strijdpunt voor stemgedrag.

Tabel 4 laat, zoals verwacht, zien dat de traditionele partijen van het midden, CDA, PVDA, VVD en D66, duidelijk meer succes hadden bij de voorstanders van verdergaande Europese integratie dan bij de tegenstanders. Dit gold verder ook voor GroenLinks. De ChristenUnie, PVV en SP zijn juist succesvoller onder de tegenstanders van Europese integratie. De tegenstanders gaan ook wat vaker niet stemmen dan de voorstanders, maar het niet-stemmen is vooral populair bij degenen die (nog) geen duidelijke opvatting over Europese integratie hebben.

Er bestaat dus een duidelijke relatie tussen opvattingen over Europese integratie en partijkeuze. Tegelijkertijd moet de sterkte van deze relatie niet worden over-

	'Europese eenwording zou nog verder moeten gaan' (1-3)	(middenpositie 4; weet niet/geen antwoord)	'Europese eenwording is al te ver gegaan' (5-7)
CDA	24,9	21,6	19,8
PvdA	18,6	16,8	16,4
SP	9,0	12,7	17,6
VVD	16,0	9,5	9,7
PVV	0,4	2,2	5,0
GroenLinks	7,7	4,1	3,0
ChristenUnie	3,3	2,8	4,4
D66	2,8	0,6	1,0
Overige partijen	1,5	1,9	4,8
Niet gestemd	15,8	27,6	18,3
Totaal (gewogen n)	100 (457)	100 (463)	100 (967)

Tabel 4 *Opvattingen over Europese integratie en partijkeuze, 2006 (percentages)*

dreven. Met name de PvdA is zeker niet erg veel minder populair onder tegenstanders dan onder voorstanders van Europese integratie.

De toekomst van Europese integratie als politiek strijdpunt

Een veelgebruikt beeld van het strijdpunt Europese integratie is dat van een slapende reus.²² Dit beeld suggereert dat een uit zijn slaap gewekt strijdpunt over Europese integratie de electorale krachtsverhoudingen grondig kan verstoren. Maar wat slaapt er nu precies

en hoe kan het wakker worden? Hierover bestaan in ieder geval twee uiteenlopende opvattingen.

Het eerste scenario is beschreven door Van der Eijk en Franklin, die de term 'slapende reus' hebben gemunt. Voor hen is de geringe samenhang tussen de standpunten van de kiezers over de wenselijke mate van Europese integratie en hun positie op de links-rechtsschaal het uitgangspunt. Door deze geringe samenhang, en de dominantie van de links-rechtsdimensie in Europese partijstelsels, zijn veel kiezers niet in staat gelijktijdig hun voorkeuren op de links-rechts-

schaal en die met betrekking tot Europese integratie tot uiting te brengen in hun stem. Politieke ondernemers en politieke avonturiers kunnen hier op de korte termijn hun voordeel mee doen wanneer het belang van Europese integratie in de ogen van de kiezers groter wordt. Op langere termijn is de kernvraag of Europese integratie als strijdpunt zal worden ‘geabsorbeerd’ door de links-rechtsdimensie.

Dit zou inhouden dat vraagstukken met betrekking tot de Europese Unie door de partijen en kiezers zoveel mogelijk worden vertaald in het eendimensionale idioom van links en rechts. Wat dan buiten de links-rechtsdimensie nog resteert van het Europadebat, is een subsidiariteitsvraag die af en toe de kop zal opsteken: op welk bestuursniveau dienen bepaalde beslissingen te worden genomen? Of dit ook gebeurt, zal vooral afhangen van externe gebeurtenissen – bijvoorbeeld ontwikkelingen in de internationale politieke of economische verhoudingen. Hoe dan ook, eenmaal wakker zal de reus in dit scenario paradoxaal genoeg een stuk minder indrukwekkend zijn dan slapend.

In het tweede scenario speelt de links-rechtsdimensie een veel minder prominente rol. Verschillende onderzoekers hebben de laatste jaren gewezen op het groeiende belang van een nieuwe conflictdimensie in de politiek van verschillende Europese landen.²³ Deze nieuwe conflictdimensie is hierboven al aangeduid als die tussen de winnaars en de verliezers van de globalisering; andere termen die worden gebruikt, zijn de

culturele scheidslijn tussen de multiculturele versus monoculturele samenleving, en de tegenstelling tussen kosmopolitische en nationalistische politieke opvattingen. Deze uiteenlopende benamingen staan voor uiteenlopende theoretische achtergronden, maar wijzen toch in grote lijnen steeds naar verwante politieke conflicten over identiteit, integratie en immigratie. Opvattingen over Europese integratie in Nederland hangen meer en meer samen met dit soort conflicten.

De opkomst van een nieuwe conflictdimensie in de Nederlandse politiek heeft verschillende politieke ondernemers en avonturiers al succes gebracht. Van stabiele partijvorming op deze dimensie is op dit moment echter nog geen sprake. Dit kan veranderen als deze culturele conflictdimensie bestendig blijkt te zijn, en alle politieke ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaar wijzen in die richting. Opvattingen over Europese integratie hangen tot dusverre enigszins samen met andere strijdpunten die deze culturele conflictdimensie vertegenwoordigen. Het toekomstige belang van Europese integratie zal in deze visie vooral afhangen van de mate waarin Europese integratie verknoopt zal zijn met deze culturele strijdpunten.²⁴

Welk scenario ook realiteit wordt, Europese integratie is evenals andere strijdpunten van deze nieuwe scheidslijn in de politiek nog onderontwikkeld. De publieke onvrede is of wordt gemobiliseerd, maar de posities van de gevestigde partijen zijn nog onvoldoende van elkaar te onderscheiden. Integendeel, tot nu toe

lijken de meeste van deze partijen juist hun best te doen om de ontevreden kiezers achterna te lopen op de nieuwe conflictdimensie. ‘He is their leader – that’s why he has to follow them,’ zou Churchill eens snarend naar een tegenstander hebben opgemerkt.

Daarmee kleineren deze gevestigde partijen de rol van politiek leiderschap. In de evolutie van politieke strijdpunten speelt de positionering van politieke partijen een centrale rol. De publieke opinie over het strijdpunt ontwikkelt zich mede – en volgens velen zelfs vooral – op basis van de posities die de partijen innemen. Bij een strijdpunt als Europese integratie, en eerder al bij strijdpunten rond integratie van minderheden, lijkt de ontwikkeling eenzijdig te verlopen. Een

hernieuwde positiebepaling door politieke partijen zal misschien niet direct electorale winst opleveren. Op de wat langere termijn is het echter de enige route naar een volgroeid politiek strijdpunt.

Na een periode waarin de pendel vooral uitsloeg naar onvrede met Europese integratie, valt te verwachten dat ook een gematigd maar helder pro-Europees standpunt electoraal weer meer aantrekkelijk zal worden. De partij die dit standpunt dan overtuigend verwoordt, zal daar in elk geval geen verlies door lijden. Dat ook de ontwikkeling van de Europese Unie als democratisch systeem hiermee gebaat zal zijn, is mooi meegenomen.

NOTEN

- 1 Dank aan Henk van der Kolk, Frans Becker en Monica Sie Dhian Ho voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie.
- 2 C.H. de Vreese (red.), *The dynamics of referendum campaigns: An international perspective*, Houndmills Basingstoke 2007.
- 3 J. Thomassen, ‘Nederlanders en Europa: Een bekoelde liefde?’, in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam 2006, pp. 64-86.
- 4 Zie J. van Holsteyn en J. den Ridder, ‘Een reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale belang van Europese integratie’, in: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Euroscopsis in Nederland*, Utrecht 2005, pp. 23-44; en P. Dekker e.a., *Europa’s bureu: Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie*. Europese Verkenning 6, Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, Den Haag 2008. Zij plaatsen hier wel de kanttekening bij dat deze positieve houding waarschijnlijk mede wordt veroorzaakt door de aard van de enquête waar
- het hier om gaat: de Eurobarometer. Wanneer op andere wijzen en in andere contexten naar de houding tegenover de EU wordt gevraagd, komen er andere antwoorden. Zie: Ch. Wennekers, *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU: Onderzoeksverslag van een survey-experiment*, Den Haag 2008; en W.E. Saris, ‘The public opinion about the EU can easily be swayed in different directions’, in: *Acta Politica* 32 (1997) pp. 406-435.
- 5 Thomassen, ‘Nederlanders en Europa’.
- 6 Aarts en Van der Kolk, *Nederlanders en Europa*; zie voor een korte samenvatting ook: K. Aarts en H. van der Kolk, ‘Understanding the Dutch “No”: the Euro, the East, and the elite’, in: *PS: Political Science and Politics* 39 (2006) pp. 243-246.
- 7 L. Hooghe en G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham MD 2001.
- 8 K. Reif en H. Schmitt, ‘Nine second order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results’, in: *European Journal of Political Research* 8 (1980) pp. 3-44.

- 9 E.G. Carmines en J.A. Stimson, 'On the structure and sequence of issue evolution', in: *American Political Science Review* 80 (1986) 3, pp. 901-920.
- 10 G. Evans, 'Euro-scepticism and Conservative electoral support: How an asset became a liability', in: *British Journal of Political Science* 28 (1998) pp. 573-590; E.R. Tillman, 'The European Union at the ballot box? European integration and voting behavior in the new member states', in: *Comparative Political Studies* 37 (2004) pp. 590-609.
- 11 Uit een analyse van enquêtegegevens uit Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland en Nederland over de periode 1992-2002 concludeert De Vries bijvoorbeeld dat de invloed van opvattingen over Europese integratie op het stemgedrag relatief groot is wanneer de politieke partijen verdeeld zijn over dit strijdpunt en het tevens centraal in de belangstelling staat. Maar dit komt bijna neer op de uitspraak dat Europese integratie een grote rol kan spelen bij nationale verkiezingen wanneer het een grote rol speelt in de verkiezingsstrijd, wat misschien wel een correcte maar niet een erg informatieve mededeling is. Zie: C.E. de Vries, 'Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects national elections', in: *European Union Politics* 8 (2007) pp. 363-385.
- 12 G. Voerman, 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', in: Aarts en Van der Kolk, *Nederlanders en Europa*, pp. 44-63.
- 13 Zie de bijdrage van Mathieu Segers in dit boek, p.100
- 14 R. Andeweg en J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag 2006, p. 88.
- 15 R. Ladrech, 'National political parties and European governance: The consequences of "missing in action"', in: *West European Politics* 30 (2007) pp. 945-960.
- 16 P. Pennings, 'An empirical analysis of the Europeanization of national party manifestoes, 1960-2003', in: *European Union Politics* 7 (2006) pp. 257-270.
- 17 Het nko is een samenwerkingsproject van de afdelingen Politologie aan de Nederlandse universiteiten. Hiertoe hebben de betrokken onderzoekers de Stichting Kiezersonderzoek Nederland opgericht. De verzamelde gegevens zijn voor iedere onderzoeker beschikbaar. Voor meer informatie over de afzonderlijke studies: zie www.dpes.nl. De afleveringen in 1994 en 2006 zijn in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek uitgevoerd. Het nko wordt mede mogelijk gemaakt door financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek nwo, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Vóór 1994 zijn in het nko ook af en toe vragen gesteld over wat men vond van de Europese integratie, maar die vragen bieden weinig of geen mogelijkheden voor vergelijkingen door de tijd heen. Zie voor een overzicht: Van Holsteyn en Den Ridder, 'Een reus in de polder?'. Voorts dient vermeld dat de vraag in 1994 iets anders is gesteld dan in de latere jaren ('De Europese eenwording gaat te snel' tegenover 'De Europese eenwording moet zo vlug mogelijk voltooid worden').
- Er bestaan overigens diverse andere interessante bronnen, zoals de Eurobarometers, de European Election Studies en verschillende studies van het scp. Voor presentatiedoelinden kiezen we hier echter consequent voor dezelfde gegevens. De resultaten zijn gebaseerd op gewogen gegevens (weging naar demografische factoren en naar stemgedrag).
- 18 K. Aarts en H. Schmeets, 'Europese integratie en Nederlandse verkiezingen', in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Het Nationaal kiezersonderzoek 2006: Opzet, uitvoering en resultaten*, Voorburg 2008, pp. 137-146.
- 19 H. Kriesi, 'The role of European integration in national election campaigns', in: *European Union Politics* 8 (2007) pp. 83-108.
- 20 In 2006 worden bijvoorbeeld zwakke verbanden gevonden tussen het standpunt over Europese integratie en inkomen, leeftijd en opleiding (mensen met lagere inkomens of een lagere opleiding en jongeren vinden eerder dat de eenwording al te ver is gegaan). Deze verbanden zijn echter niet erg sterk.
- 21 C.E. de Vries, *European integration and national elections. The impact of eu issue voting on national electoral politics*, dissertatie Vrije Universiteit, Amsterdam 2007.
- 22 Onder meer te vinden in C. van der Eijk en M. Franklin, 'The sleeping giant: Potential for political mobilization of disaffection with European integration', in: W. van der Brug en C. van der Eijk (red.), *European elections and domestic politics: Lessons from the past and scenarios for the future*, Notre Dame IN 2007, pp. 189-208.

- 23 H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer en T. Frey, 'Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared', in: *European Journal of Political Research* 45 (2006) pp. 921-956; H. Pellikaan, S.L. de Lange en T. van der Meer, 'Fortuyn's legacy: Party system change in the Netherlands', in: *Comparative European Politics* 5 (2007), pp. 281-302; K. Aarts en J. Thomassen, 'Dutch voters and the changing party space 1989-2006', in: *Acta Politica* 43 (2008) pp. 203-234.
- 24 Kriesi, 'The role of European integration in national election campaigns', p. 104.

Grenzen aan de interne markt?

*Bart van Riel*¹

De PVDA heeft de laatste jaren veel moeite met de Europese interne markt. Zo bracht een werkgroep Europa van de PVDA² in oktober 2005 de nota *Europa: vertrouwen herwinnen* uit, waaraan de volgende citaten zijn ontleend: '[...] als de vrije markt een zelfstandig doel wordt komt het sociale model in gevaar; [er] moeten afspraken worden gemaakt om te voorkomen dat de tornado van de interne markt elke verscheidenheid wegvaagt; [de] veronderstelde logica van de interne markt leidt ertoe dat Europa zich met te veel dingen tegelijk bemoeit'.³

Om dit alles te voorkomen pleit de nota voor begrenzing van de interne markt. De reikwijdte van de regels voor de interne markt zou moeten worden beperkt tot grensoverschrijdende markten (in tegenstelling tot regionale of lokale markten); de regels voor de interne markt zouden meer ruimte moeten bieden voor de borging van publieke belangen; en de resterende interne marktregels zouden moeten worden teruggebracht tot hoofdzaken. De nota zwijgt over de wijze waarop de voorgestelde inperking van de werking van de interne markt moet worden gerealiseerd.

Hiermee dreigt de PVDA het kind met het badwater weg te gooien. De interne markt vormt de kern van de Europese integratie. Volgens Sapir is de interne markt Europa's belangrijkste antwoord op het globaliseringsproces.⁴ In tegenstelling tot de wereldmarkt vindt de concurrentie op de interne markt plaats binnen een uitgewerkt kader voor de bescherming van werknemers, consumenten en het milieu.⁵ De verdieping en uitbreiding van de interne markt hebben ook aantoonbare welvaartsvoordelen opgeleverd. Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1500 tot 2200 euro per jaar op.⁶ Aan inperking van de interne markt zijn dan ook economische kosten verbonden. De suggestie dat de huidige spelregels fundamenteel niet deugen, kan het vertrouwen in de interne markt en daarmee het vertrouwen in de werking van Europa onder druk zetten. Over het inperken van de interne markt moet daarom niet lichtvaardig worden gedacht.

Om de problematiek te ordenen heb ik een driedeling aangebracht, die loopt van algemeen naar specifiek. Als eerste onderzoek ik de algemene reikwijdte van de in-

terne marktregels. Leidt de logica van de interne markt ertoe dat Europa zich met te veel zaken bemoeit en hoe kunnen we dit beoordelen? Daarna onderzoek ik meer in het bijzonder de ruimte die de Europese mededingingsregels bieden voor het borgen van publieke belangen bij diensten van algemeen economisch belang. Is er noodzaak deze ruimte op te rekken om zaken als volkshuisvesting en verplichte deelname aan aanvullende pensioenregels veilig te stellen? Als laatste onderzoek ik de ruimte die het vrij verkeer van diensten laat voor het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in de lidstaten.

Mijn werkwijze hierbij is als volgt. Ik begin telkens met bespreking van een typerend arrest van het Hof van Justitie, dat een gevoel geeft voor de problematiek die speelt en de afwegingen die moeten worden gemaakt. Daarna kom ik tot een meer algemene bespreking van de problematiek en reik ik gezichtspunten aan voor de beoordeling van voorstellen voor inperking van de interne markt en de verschillende perspectieven die daarbij van belang zijn.

De grenzeloze interne markt

De EU beoogt de gezamenlijke doelstellingen van de lidstaten te bereiken. Hiertoe verlenen de lidstaten haar in de Europese Verdragen bepaalde bevoegdheden. De EU kan alleen wetgevend handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toebedeeld. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toebedeeld, behoren aan de lidstaten.

Het Verdrag van Lissabon, waaraan het bovenstaande is ontleend, biedt klare taal.⁷ De bevoegdheden van de lidstaten worden niet alleen beperkt door de toedeling van bevoegdheden aan de EU.⁸ De lidstaten zijn namelijk ook bij de uitoefening van bevoegdheden op terreinen waar ze aan de EU geen of in beperkte zin bevoegdheden hebben toebedeeld, wel degelijk gebonden aan het EU-recht, met name aan de interne marktregels. De interne markt krijgt niet alleen vorm door de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving op terreinen waar bevoegdheden zijn overgedragen aan de EU (positieve integratie), maar ook door een serie verbodsbepalingen op nationaal handelen.

Deze verbodsbepalingen waarborgen het vrij verkeer tussen de lidstaten van goederen, personen, diensten en kapitaal (de vrijverkeersbepalingen) en zorgen dat de concurrentie in de interne markt niet wordt vervalst door kartels, misbruik van machtsposities, concurrentievervalsing door overheidsbedrijven of door staatssteun (de mededingingsbepalingen). De verbodsbepalingen zijn zeer ruim gedefinieerd: zo verbiedt artikel 39 van het Verdrag over het vrij verkeer van werknemers elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten en artikel 56 alle beperkingen op het kapitaalverkeer tussen de lidstaten. De verbodsbepalingen zijn van toepassing op nagenoeg alle onderwerpen die als sociaal-economisch kunnen worden gekwalificeerd en hebben daarom ook betrekking op terreinen waar de lidstaten

geen of in beperkte mate bevoegdheden aan de EU hebben overgedragen.

Het Europese Hof van Justitie, dat hierover in voorkomende gevallen oordeelt, vraagt aan de lidstaten hun bevoegdheden uit te oefenen in overeenstemming met het EU-recht. De uitleg die het Hof in concrete kwesties geeft aan de Europese Verdragen, leidt tot een bepaalde dynamiek in de ontwikkeling van het EU-recht.

Op het terrein van de volksgezondheid is de overdracht van bevoegdheden van de lidstaten naar de EU volgens artikel 152 beperkt. Toch heeft het Hof in een aantal arresten duidelijk gemaakt dat de lidstaten bij de inrichting van hun nationale gezondheidsstelsels rekening dienen te houden met de algemene regels van het EU-recht, met name het vrij verkeer van diensten. De volgende overweging in het in 2006 uitgesproken Watts-arrest kan als typerend gelden: ‘Hoewel vaststaat dat het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten onverlet laat en het, bij gebreke van harmonisatie op communautair niveau, elke lidstaat vrijstaat in zijn wetgeving de voorwaarden vast te stellen voor verstrekkingsgebieden op het gebied van sociale zekerheid, moeten de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het gemeenschapsrecht, inzonderheid de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, eerbiedigen.’⁹

De zaak-Watts handelt over een Britse onderdaan die lijdt aan een ernstige vorm van artritis. Vanwege

lange wachtlijsten liet mevrouw Watts zonder voorafgaande toestemming van de National Health Service (NHS) een heupprothese aanbrengen in een ziekenhuis in Frankrijk.¹⁰ De NHS weigerde de rekening hiervoor te vergoeden, waarna een rechtszaak volgde. De Britse rechter legde deze zaak voor aan het Europese Hof van Justitie.¹¹ Dit bepaalde in deze zaak onder andere dat de toestemming voor behandeling in een andere lidstaat niet kan worden geweigerd wanneer een behandeling niet tijdig kan worden gegeven in het eigen land ten gevolge van onverantwoord lange wachtlijsten. In een recenter arrest heeft het Hof zelfs bepaald dat lidstaten niet zomaar de vergoeding mogen weigeren aan mensen die zich in een privékliniek in een andere lidstaat laten behandelen.

In diverse arresten heeft het Hof nu vastgesteld dat medische activiteiten moeten worden beschouwd als diensten in de zin van het EG-Verdrag. Hieruit volgt dat het Hof de bepalingen over het vrij verkeer van diensten kan toepassen op de regeling van medische activiteiten in de lidstaten. Dankzij deze arresten is voor het verkrijgen van extramurale zorg in een lidstaat geen voorafgaande toestemming van een ziekenfonds of verzekeraar meer nodig, kan voorafgaande toestemming voor intramurale zorg niet zomaar meer worden geweigerd, en mag de toestemming voor intramurale zorg in een andere lidstaat niet worden geweigerd als de gezondheid van de patiënt in het geding is.

De Europese Commissie heeft een voorstel tot regelgeving ingediend dat deze rechtspraak van het Hof codificeert en het makkelijker maakt voor patiënten om voor zorg naar het buitenland te gaan.¹² De Commissie doet voorstellen om de vergoeding van de kosten van zorg in het buitenland eenvoudiger te maken, de kwaliteit van de zorg in het buitenland te garanderen, en de samenwerking van de zorgverleners in Europa te verbeteren.

Ook op andere terreinen waar de bevoegdheden van de EU beperkt zijn, zoals onderwijs en directe belastingen, heeft het Hof bepaald dat de lidstaten de hun toekomstige bevoegdheid moeten uitoefenen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Zo moet de Nederlandse fiscus toestaan dat kosten van buitenlandse deelnemingen in mindering kunnen worden gebracht op de in Nederland belaste winst (zaak-Bosal C-168/01). Ten aanzien van de studiefinanciering oordeelde het Hof dat een Frans onderdaan die al langer in het Verenigd Koninkrijk woonde, recht had op een Britse studiebeurs (zaak-Bidar C-209/03).

De werkingssfeer van het EU-recht reikt dus verder dan de bevoegdheidstoedeling aan de Unie. Dit komt door de functionele opzet van de EU, waarvan de basis wordt gevormd door de interne markt. De functionele opzet houdt in dat eerst bepaalde doelen worden geformuleerd (het tot stand brengen van een interne markt) en dat daarna wordt bepaald welke middelen en bevoegdheden noodzakelijk zijn om deze doelen te

bereiken. Hierin past het ruime toepassingsbereik van de verbodsbepalingen, die in beginsel op alle sociaal-economische terreinen worden toegepast.¹³

De reikwijdte van het EU-recht is zowel in materiële als personele zin uitgebreid door de uitleg die het Hof heeft gegeven aan artikel 18 van het EG-verdrag over het burgerschap van de Unie.¹⁴ Dit artikel is geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht. Het Hof heeft in verschillende arresten duidelijk gemaakt dat dit begrip meer dan slechts een politiek-symbolische functie heeft en dat het ook in termen van concrete rechten iets extra's inhoudt. Dat extra is dat onderdanen van een lidstaat die legaal in een andere lidstaat verblijven, zich rechtstreeks op artikel 18 over het recht op vrij reizen en verblijf kunnen beroepen alsmede op de rechten die het Europese burgerschap met zich meebrengt, zoals gelijke behandeling.¹⁵ Zo is het recht op verblijf, dat rechtstreeks wordt toegekend door het EU-Verdrag, niet meer afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokkene een economische werkzaamheid verricht.¹⁶

Een en ander heeft geleid tot uitspraken van het Hof over de voorwaarden voor een beroep op sociale bijstand in een andere lidstaat, de voorwaarden voor toelating tot een lidstaat, de bescherming van het gezinsleven, de grenzen aan de mogelijkheid tot uitzetting, en de mogelijkheid tot aanvragen van een tegemoetkoming in de studiekosten en -financiering.

Moeten we ons over deze inperking van nationale bevoegdheden druk maken? Twee vragen zijn daarbij

relevant: Leidt de logica van de interne markt en het Europese burgerschap ertoe dat de EU zich met te veel dingen bemoeit? Ondergraaft de EU hiermee de nationale gezondheids-, onderwijs- of fiscale stelsels?

Bij de beantwoording van de vraag of de EU zich met te veel zaken bemoeit, is van belang welk perspectief wordt gehanteerd: dat van de lidstaat die de bemoeienis van de EU met bijvoorbeeld het nationale gezondheidsstelsel ziet als een inbreuk op zijn soevereiniteit, of dat van de burger, zoals mevrouw Watts, die vanwege dringende klachten niet langer wil wachten en zich daarom zonder voorafgaande toestemming van de NHS in het buitenland laat behandelen. In het publieke debat over Europa wordt vaak verondersteld dat de Nederlandse overheid haar burgers per definitie de beste bescherming biedt. Het is echter niet terecht om de positie van de nationale overheid geheel en al te verzeelvigen met die van de individuele burger. In veel van de hier relevante arresten kiest het Hof de kant van de nationale burgers en niet die van de nationale overheden. De interventies van het Hof staan in een lange traditie van toekenning van rechten door Europese wetgeving en rechtspraak aan burgers in verschillende hoedanigheden: consumenten, werknemers, aandeelhouders etc.¹⁷

Het is natuurlijk uiteindelijk wél een gezamenlijk belang van individuele burgers en de nationale autoriteiten dat de versterking van de rechten van burgers door het Hof niet leidt tot bijvoorbeeld socialezeker-

heidstoerisme, wat de financiële stabiliteit van de socialezekerheidsstelsels ondermijnt. Hiermee zijn we bij de tweede vraag: ondergraaft het Hof met de brede uitleg van de werking van het EU-recht de nationale gezondheids-, onderwijs- of fiscale stelsels?

In mijn ogen is dat niet het geval omdat het Hof steeds een zorgvuldige afweging maakt tussen enerzijds het belang van burgers om in een andere lidstaat bijvoorbeeld zorg te halen en anderzijds het belang van lidstaten om daarbij de financiering van de gezondheidszorg in de hand te houden. Indien een lidstaat kan aantonen dat de nationale soevereiniteit in het geding is waar het gaat om de inrichting en financiering van een eigen socialezekerheidsstelsel, is er weinig reden tot vrees dat het Hof zal vasthouden aan onverkorte toepassing van de vrijverkeersbepalingen.¹⁸ In het kader van de uitspraken over de patiëntenmobiliteit heeft het Hof het voorkomen van een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel namelijk aanvaard als een dwingende reden van algemeen belang op grond waarvan lidstaten belemmeringen voor het vrije verkeer mogen handhaven.¹⁹ Hiertoe hoort ook het instandhouden van een evenwichtige, voor ieder toegankelijke verzorging door artsen en ziekenhuizen. Een lidstaat die zich op deze dwingende redenen beroept, moet wel aantonen dat deze de belemmering rechtvaardigen en dat de belemmering niet verder gaat dan objectief noodzakelijk en proportioneel is.

De brede werkingssfeer van het EU-recht leidt dus tot een inperking van de uitoefening van de nationale bevoegdheden op het terrein van de sociale zekerheid en directe belastingen, maar is niet gericht op een uitholling van die bevoegdheden. In zijn conclusie in de zaak-Trojani formuleerde advocaat-generaal Ad Geelhoed dit als volgt: ‘Zolang socialezekerheidsstelsels en de hoogte van de uitkeringen niet zijn geharmoniseerd bestaat de kans op sociaal toerisme naar een lidstaat met een meer aangenaam socialezekerheidsklimaat. En dit is nu juist niet wat het EG-Verdrag, dat de bevoegdheden op het gebied van de sociale politiek bij de lidstaten laat, voor ogen heeft.’²⁰

Lidstaten mogen dan ook beperkingen stellen aan het verblijfsrecht om te voorkomen dat degenen die het verblijfsrecht genieten, een onredelijke belasting voor de algemene middelen van het gastland vormen.²¹ Deze beperkingen moeten wel evenredig zijn, dat wil zeggen passend en noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.²² Nationaliteitscriteria, bijvoorbeeld, worden hierbij door het Hof verworpen.

De jurisprudentie van het Hof heeft mede geleid tot herziening van Europese wetgeving die de verblijfsrechten voor burgers van de Unie regelt. Volgens de nieuwe richtlijn 2004/38/EG mogen de lidstaten onder andere het verblijfsrecht voor drie maanden niet binden aan een bestaansmiddelenvereiste, maar bestaat er gedurende deze periode geen recht op sociale bijstand.²³ Deze nieuwe richtlijn heeft ook aanleiding

gegeven tot aanpassing van een aantal Nederlandse wetten waaronder het Vreemdelingenbesluit 2000, de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet werk en bijstand.

Het recht op bijstand van in Nederland verblijvende EU-onderdanen ziet er nu als volgt uit:

- Gedurende de eerste drie maanden van verblijf bestaat geen recht op bijstand.
- Unieburgers die zich als werkzoekende naar Nederland begeven, hebben geen recht op bijstand zolang zij geen werk hebben gevonden, ook niet wanneer zij langer dan drie maanden in Nederland verblijven.
- Een beroep op bijstand door in Nederland woonachtige Unieburgers kan beëindiging van hun verblijfsrecht tot gevolg hebben. De evenredigheid hiervan wordt per geval bekeken. De EU-burger die in Nederland woont en verblijft als werknemer en meer dan vijftig procent van de bijstandsnorm verdient, mag de rest van het inkomen aanvullen uit de bijstand zonder dat dit gevolgen heeft voor het verblijf.
- Unieburgers die langer dan vijf jaar in Nederland verblijven hebben recht op bijstand op gelijke voet als Nederlanders.²⁴

Een alternatief zou zijn om de werking van het Europees recht in te perken door het Verdrag te wijzigen met een gedetailleerde opsomming van aan de ene kant de bevoegdheden van de Unie (positieve lijst) en aan de andere kant ‘no go areas’ voor het Europese recht (negatieve lijst), een zogenaamde competentieca-

talogus. Dit is om verschillende redenen geen goed idee.²⁵ Ik noem er drie:

- In het verleden is gebleken dat lidstaten het nooit eens zullen worden over een dergelijke, naar zijn aard omvangrijke catalogus.
- Het opnemen van ‘no go areas’ zou leiden tot handelsbelemmeringen en verstoringen van de mededinging, waardoor de goede werking van de interne markt in gevaar komt.
- Een competentiecatalogus kan leiden tot verstening, waardoor men niet goed kan reageren op nieuwe uitdagingen. Dit risico zou verminderd kunnen worden door een vereenvoudigde herzieningsprocedure, maar deze zou juist voor de meeste lidstaten onaanvaardbaar zijn.

Kortom, een dergelijke benadering opent een doos van Pandora en ontketent allerlei protectionistische krachten. Een en ander neemt natuurlijk niet weg dat het belangrijk is om bij de toedeling van nieuwe bevoegdheden aan de Unie, of bij wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie op terreinen waar de Unie en de lidstaten de bevoegdheden delen, scherp te kijken naar de mogelijke meerwaarde van het EU-beleid. Maar dat is een heel ander verhaal dan het bij voorbaat willen vrijwaren van de invloed van Europees recht door een negatieve lijst.

Borging van publieke belangen en Europees mededingingsrecht

De tweede grensverkenning betreft de ruimte die het Europees mededingingsrecht biedt voor de borging van publieke belangen. Ook hier start ik met een korte bespreking van een belangrijk arrest. Dit arrest (Albany c.s., C-67/96) handelt over de vraag of de Nederlandse wetgeving inzake de verplichte deelname aan bedrijfstakpensioenen (de wet Bpf) te verenigen is met het Europees mededingingsrecht.²⁶ Aanleiding hiervoor was een conflict tussen het bedrijf Albany, dat op grond van een eigen pensioenregeling vrijstelling van deelname aan het bedrijfstakpensioen claimde, en de Stichting Bedrijfspensioenfonds Textiel, dat Albany deze vrijstelling niet wilde verlenen. Door het wettelijk exclusieve recht van het bedrijfstakpensioenfonds wordt de mededinging beperkt.

Het Hof oordeelde dat de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen verenigbaar is met het Europese mededingingsrecht. Het Hof stelde ten eerste vast dat een bedrijfstakpensioenfonds een economische activiteit verricht en daarbij concurreert met verzekeringsmaatschappijen, en daarmee een onderneming is in de zin van het Europees recht, zodat het valt onder de Europese mededingingsregels. Er is echter volgens het Hof geen sprake van machtsmisbruik van het exclusieve recht van het bedrijfstakpensioenfonds tegenover de aangesloten leden. Tot slot stelt het Hof dat het exclusieve recht van een bedrijfstakpensioenfonds

in een bedrijfstak de aanvullende pensioenen te beheren, en de concurrentiebeperking die daarvan het gevolg is, kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 86(2) als een maatregel die noodzakelijk is voor de vervulling van een aan dit fonds opgedragen bijzondere sociale taak van algemeen belang.

Het Hof redeneert dat indien het pensioenfonds niet langer het uitsluitend recht zou hebben de aanvullende pensioenregeling voor alle werknemers van een bedrijfstak te beheren, ondernemingen met een jong en gezond personeelsbestand, dat ongevaarlijk werk verricht, gunstiger verzekeringsvoorwaarden zouden trachten te bedingen bij particuliere verzekeraars. Door het vertrek van de 'goede' risico's zou het bedrijfspensioenfonds met de 'slechte' risico's blijven zitten, waardoor de kosten van de werknemerspensioenen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen met een personeelsbestand op leeftijd dat gevaarlijk werk verricht, zouden stijgen; die werknemers zou het pensioenfonds dan niet meer tegen aanvaardbare kosten een pensioen kunnen bieden. Om deze solidariteit te waarborgen is het gerechtvaardigd het bedrijfstakpensioenfonds een exclusief recht toe te kennen.

Dit arrest illustreert de ruimte die het Verdrag laat voor de borging van publieke belangen bij diensten van algemeen economisch belang, marktdiensten waarbij sprake is van een algemeen belang en waarbij sprake is van een specifieke vorm van overheidssturing, zoals het toekennen van exclusieve rechten aan

bedrijfstakpensioenfonds. Diensten van algemeen economisch belang spelen met name een belangrijke rol in de netwerksectoren (vervoer, post, energie, telecommunicatie). Andere voorbeelden zijn woningbouwcoöperaties die voor betaalbare woningen voor mensen met lagere inkomens zorg dragen.

Artikel 16 van het EG-Verdrag draagt de lidstaten en de Gemeenschap op om ervoor te zorgen dat diensten van algemeen economisch belang kunnen functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen. Daarbij wijst het artikel op de plaats die deze diensten in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen en de rol die zij vervullen bij de sociale en territoriale samenhang.²⁷ Dit artikel heeft vooral het karakter van een beginselverklaring.

Voor de borging van publieke belangen van diensten van algemeen economisch belang is, zoals ook blijkt uit het Albany-arrest, artikel 86(2) van het EG-Verdrag van cruciaal belang. Dankzij deze bepaling kunnen het streven naar en het verwezenlijken van overheidsbeleidsdoelstellingen zoals het garanderen van beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van bepaalde diensten worden verenigd met de Europese mededingingsregels en de hierin opgenomen verboden van staatssteun, kartelvorming en misbruik van machtspositie.

Het artikel bepaalt dat op diensten van algemeen belang het Verdrag van toepassing is, in het bijzonder

de mededingingsregels, maar dat de toepassing van het Verdrag de aan de diensten van algemeen economisch belang toevertrouwde taken niet mag hinderen. Dit impliceert onder meer dat een financiële compensatie aan een onderneming voor een openbaredienstverplichting (bijvoorbeeld busdiensten in landelijke gebieden) die aan bepaalde voorwaarden voldoet (zie verderop), niet als staatssteun wordt aangemerkt. Het Verdrag vraagt dus duidelijk om een afweging en beoordeling in concrete gevallen.

Uit de literatuur komt naar voren dat het Hof bij zijn uitleg van het Verdrag het marktbelang niet laat prevaleren boven de relevante publieke belangen.²⁸ Volgens sommige auteurs heeft de Europese Commissie wel de neiging marktbelangen zwaarder te laten wegen.²⁹ Dit heeft waarschijnlijk te maken met de institutionele rol van de Commissie tegenover de lidstaten. Deze zijn vaak weinig geneigd hun markten te openen, en voeren ter legitimatie hiervan maar al te vaak publieke belangen op. Uiteindelijk zijn het de lidstaten en het EP die beslissen over Europese wetgeving. En voor zover die niet tot stand is gekomen, beslist het Hof in concrete gevallen.³⁰

De ruimte voor het verzorgen van diensten van algemeen economisch belang is ook in secundaire wetgeving veiliggesteld. De Europese richtlijnen voor de netwerksectoren hebben niet alleen betrekking op de marktopening, maar ook op het waarborgen van de openbaredienstverplichting. Zo definiëren de ener-

gerichtlijnen het kader voor de lidstaten om via een openbaredienstverplichting bedrijven eisen op te leggen voor waarborging van de voorzieningszekerheid, de regelmaat, de prijs en kwaliteit van leveringen alsmede de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie en bescherming van het klimaat.³¹

Ook de richtlijnen voor aanbesteding van diensten van algemeen (economisch) belang bieden veel ruimte.³² Zij bevatten geen verplichting tot aanbesteding van bepaalde diensten, maar wel de verplichting om in het geval dat voor aanbesteding is gekozen, bepaalde regels in acht te nemen die een gelijk speelveld op de markt voor aanbesteding scheppen. Overheden zijn vrij om in het aanbestedingspakket eisen te stellen aan de toegankelijkheid en geografische dekking van de te verlenen dienst. Ook is er ruimte voor het stellen van sociale en milieu-eisen.³³

De lidstaten zijn vrij om, conform hun eigen voorkeur, bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren.³⁴ Het helpt daarbij als dit algemeen belang ook expliciet wordt benoemd. Ook de wijze waarop deze diensten worden georganiseerd en gefinancierd, behoren volgens het Gemeenschapsrecht in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Maar als wordt gekozen voor marktwerking, waardoor diensten in concurrentie op de markt worden aangeboden en worden geleverd tegen een vergoeding, dan valt de aanbieder van deze dienst van algemeen economisch belang onder de

regels van de interne markt. In het protocol diensten van algemeen belang bij het Verdrag van Lissabon, waarvoor Nederland zich sterk heeft gemaakt, is bepaald dat het Verdrag op generlei wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang (zoals publiek bekostigd onderwijs) te verrichten, te organiseren en te financieren. Dit verduidelijkt dat de mededingingsregels niet van toepassing zijn op deze diensten.

Het bovengeschetste kader voor het inpassen van diensten van algemeen economisch belang in de Europese mededingingsregels is op een aantal punten niet scherp afgebakend. Is het zinvol en wenselijk om tot een nadere afbakening te komen door bijvoorbeeld een kaderrichtlijn over diensten van algemeen economisch belang, zodat meer rechtszekerheid kan worden geboden over het van toepassing zijnde recht en ook botsingen met dat recht kunnen worden voorkomen? Ik loop de belangrijkste terreinen waarop dit speelt kort na.

Ten eerste zou het begrip economische activiteit kunnen worden verduidelijkt. Het begrip economische activiteit, dat van belang is om te bepalen of een dienst onder de mededingingsregels valt, wordt niet afgebakend door de rechtsvorm, de financiering of het al dan niet streven naar winst. Een stichting kan dus ook als een onderneming worden aangemerkt. De EU vat het begrip onderneming namelijk functioneel op.³⁵ Het zijn de publieke taken die beschermd worden, en

niet zozeer de manier waarop deze taken worden uitgevoerd. Er zijn volgens de Europese Commissie echter geen aanwijzingen dat de afbakening van economische en niet-economische activiteiten in de praktijk veel problemen oplevert.³⁶ De Commissie toetst dit doorgaans alleen marginaal.

Een limitatieve opsomming van activiteiten die a priori niet-economisch zijn in bijvoorbeeld een kaderrichtlijn is problematisch. Deze houdt geen rekening met het feit dat steeds meer lidstaten in steeds meer elementen van de publieke sector marktwerking introduceren. Een limitatieve lijst zal dus steeds moeten worden aangepast en kan snel verouderen, waardoor een dergelijke lijst ook weinig rechtszekerheid kan bieden.³⁷ Het is ook de vraag wat hier het belangrijkste probleem is: rechtsonzekerheid vanwege de afbakening van het begrip onderneming, de onwetendheid dat de introductie van marktelementen toepassing van Europees recht impliceert, of de onwil om dit als consequentie van de introductie van marktwerking te aanvaarden? Wel zou het begrip economische activiteit door jurisprudentie of anderszins verder kunnen worden verduidelijkt. Ook zouden de hoofdlijnen van de jurisprudentie neer kunnen slaan in het Verdrag.³⁸

Ten tweede zou aan het Hof kunnen worden gevraagd om de criteria nader te verduidelijken, waarmee in concrete gevallen wordt getoetst of toepassing van de mededingingsregels het functioneren van een dienst van algemeen economisch belang hindert. Zo-

als eerder aangeven biedt artikel 86(2) ruimte aan lidstaten voor de inrichting en financiering van diensten van algemeen belang. Het Verdrag vraagt uitdrukkelijk om een afweging en beoordeling in concrete gevallen wanneer de mededingingsregels de aan diensten van algemeen economisch belang toevertrouwde taken hindert. Het opstellen van een algemeen criterium hiervoor is moeilijk, zo niet onmogelijk. Ook de door de PES voorgestelde kaderrichtlijn waagt zich hier niet aan, maar neemt de formulering van artikel 86(2) in feite over.³⁹ In plaats van het opstellen van het algemene criterium zou het Hof kunnen worden gevraagd om aan de hand van de hoofdlijnen van de jurisprudentie de toetsingscriteria nader te verduidelijken.

Er heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan over de vraag onder welke voorwaarden de door de overheid toegekende financiële compensatie voor de openbare dienstverplichting toegestaan is en wanneer er hierbij sprake is van verboden staatssteun. Sinds het Altmark-arrest (C-280/00) en de daarop gebaseerde initiatieven van de Commissie is de situatie echter veel overzichtelijker geworden, en bestaan er geen grote onduidelijkheden meer.⁴⁰

Diensten van algemeen economisch belang kunnen worden vormgegeven via het opleggen van een algemene plicht aan iedere dienstverlener, door een opdracht of door het verlenen van een concessie. In het laatste geval zouden nadere Europese regels kunnen worden opgesteld om te bepalen welk recht dan van

toepassing is. In geval van een opdracht zijn dat de aanbestedingsregels. Problemen met de aanbestedingsregels komen vooral voort uit het feit dat overheden – en in het bijzonder de gemeenten – zich slecht houden aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze zijn primair bedoeld om transparantie en non-discriminatie te bevorderen. Behoefte het belang daarvan voor ons land na de parlementaire enquête over de bouwfraude nog toelichting?

De eerder genoemde PVDA-werkgroep Europa wil een einde maken aan de verplichting om ‘publiek-private constructies’ Europees aan te besteden.⁴¹ Uit de discussienotitie wordt niet duidelijk waarom precies. Vindt men dat de interne marktregels principieel niet zouden mogen gelden voor transacties waaraan een publieke kant zit? Wordt Europees (en dus openbaar) aanbesteden gezien als belemmering voor publiek-private samenwerking? Ziet men op tegen de administratieve rompslomp die ermee gemoeid kan zijn? Of heeft men gewoon geen zin om ‘lokale’ markten voor concurrentie te openen? Waarschijnlijk is het van alles een beetje.

De PVDA-werkgroep was ook heel kritisch over de bemoeienis van Europa met de woningcorporaties. Die bemoeienis roepen woningbouwcorporaties echter zelf over zich af door vermenging van sociale en marktactiviteiten. Om botsingen met het Europees recht te voorkomen dringt eurocommissaris Neelie Kroes aan op een splitsing van het sociale en markt-

conforme deel van de corporaties. Zolang zij beschikken over een omvangrijk ‘gratis’ kapitaal om huurwoningen onder de marktprijs aan te bieden en zolang zij kunnen lenen onder waarborg van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, biedt afsplitsing van de commerciële activiteiten een minimale garantie dat dit vermogen niet voor oneerlijke concurrentie met commerciële aanbieders wordt gebruikt.⁴² Op deze manier kunnen botsingen met het Europees recht én oneigenlijk gebruik van publiek geld worden voorkomen. Voor de corporaties dient de maatschappelijke taak voorop te staan.⁴³

Er lijken geen goede redenen te zijn voor inperking van de werking van het mededingingsrecht in relatie tot diensten van algemeen economisch belang. Er is wel op enkele plaatsen behoefte aan verduidelijking, maar het is de vraag of een kaderrichtlijn voor diensten van algemeen economisch belang hier behulpzaam bij is.

Ook nu is het perspectief van waaruit een en ander bezien wordt van belang. Bij de PVDA-werkgroep lijkt het perspectief vooral te bestaan uit dat van de wethouder die last heeft van de Europese aanbestedingsregels of van de bestuurder van woningbouwcorporaties die zich vooral gehinderd ziet in zijn ambities als projectontwikkelaar. Een ander perspectief is dat van de burger als consument en belastingbetaler. Het is niet in het belang van burgers, als consumenten en als belastingbetalers, om de keuzevrijheid – en daarmee de concurrentie – tussen aanbieders van diensten al bij

voorbaat in te perken door onnodig zware eisen te stellen aan toetreding tot de markt of door (grotere) overheidsopdrachten niet openbaar aan te besteden.

Vrij verkeer en arbeidsrecht

De laatste grensverkenning in deze bijdrage betreft de ruimte die de regels voor het vrij verkeer van diensten en vestiging laten voor het nationale arbeidsrecht en de nationale arbeidsverhoudingen. De aanleiding hiervoor vormt een aantal recente arresten van het Hof over toelaatbaarheid van collectieve acties in Finland (Zaak C-438/05, Viking) en Zweden (Zaak C-341/05, Laval) en over de toetsing van Duitse en Luxemburgse arbeidswetgeving aan het Gemeenschapsrecht (respectievelijk Zaak C-346/06, Rüffert en Zaak C-319/06, Commissie tegen Luxemburg). Deze arresten hebben met name in Europese vakbondskringen voor veel beroering gezorgd. Voor PVDA-Europarlementariër Ieke van den Burg onderstrepen deze arresten het belang van een Europese bodem voor sociale wetgeving.⁴⁴

Wat is er aan de hand? In de zaak-Viking tegen de Finse Zeevaardersbond (FSU) ging het om de vraag in hoeverre stakingsacties het vrij verkeer van vestiging mogen belemmeren. De Finse veerdienst Viking Line wilde een Fins schip formeel vestigen in Estland om zo een goedkopere Estse bemanning aan te nemen. De Finse vakbond wilde Viking Line met stakingsacties dwingen om een cao af te sluiten. Een voorafgaande vraag is of het Europese recht van toepassing is op het

recht op collectieve acties, dat immers buiten de bevoegdheden van het Verdrag valt en als een fundamenteel recht moet worden beschouwd (evenals overigens het recht op vrije vestiging).

Het Hof oordeelde hierover dat de lidstaten weliswaar geen bevoegdheden hebben overgedragen ten aanzien van het stakingsrecht of het recht op uitsluiting, maar dat de lidstaten wel gehouden zijn hun bevoegdheden op dat punt uit te oefenen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht. Verder stelde het Hof dat het fundamentele karakter van het stakingsrecht een rechtvaardiging kan vormen voor de fundamentele vrijheid van vestiging, maar dat het in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel.⁴⁵ In het onderhavige geval oordeelde het Hof dan ook dat de stakingsacties in beginsel kunnen worden gerechtvaardigd, maar dat de verwijzende rechter moet nagaan of de stakingsacties legitiem zijn om het nagestreefde doel van de bescherming van werknemers te verzekeren en niet verder gaan dan dit doel te bereiken.

Het Hof wijst er in het Viking-arrest op dat het optreden van de Gemeenschap niet alleen de interne markt omvat, maar ook een beleid op sociaal gebied, gericht op duurzame economische groei en een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming: 'Aan gezien de Gemeenschap derhalve niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, dienen de uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en

kapitaal te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder met name, zoals blijkt uit artikel 136, eerste alinea, EG, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.'

In de arresten Laval, Rüffert en Commissie tegen Luxemburg stond de zogeheten Detacheringsrichtlijn centraal. Deze richtlijn poogt een brug te slaan tussen enerzijds de uit het Verdrag voortvloeiende rechten van ondernemingen met betrekking tot het vrij verkeer van diensten en anderzijds nationale maatregelen gericht op de bescherming van werknemers.⁴⁶ De richtlijn bepaalt wat een gastland mag eisen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van werknemers die door een onderneming uit een andere lidstaat tijdelijk op zijn grondgebied tewerk worden gesteld (gedetacheerd). De richtlijn bepaalt dat voor deze een harde kern van arbeidsvoorwaarden geldt zoals bepaald in de wet en in algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.⁴⁷ Met andere woorden: de Poolse werknemer die in Nederland een klus komt doen en het Poolse uitzendbureau dat hierheen werknemers stuurt, zullen zich moeten houden aan de regels die in Nederland gelden op basis van wetgeving en van algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen over bijvoorbeeld minimumloon, arbeidsomstandigheden, werk- en rusttijden, en vakantiedagen.

De Detacheringsrichtlijn is niet alleen bedoeld om werknemers een zekere bescherming te bieden, maar ook om ondernemingen duidelijkheid en zekerheid te bieden over de eisen die aan hen worden gesteld bij de tijdelijke tewerkstelling van werknemers in een andere lidstaat. In de arresten Laval, Rüffert en Commissie tegen Luxemburg oordeelde het Hof dat dergelijke eisen in respectievelijk Zweden, Duitsland en Luxemburg niet verenigbaar waren met de bepalingen van de detacheringsrichtlijn.

In de zaak-Laval ging het om de toelaatbaarheid van de door de Zweedse vakbonden georganiseerde blokade en boycot van een Letse onderneming.

De Zweedse wet die uitvoering geeft aan de detacheringsrichtlijn, bevat de harde kern van arbeidsvoorwaarden die voor uitgezonden werknemers geldt, zoals de maximale werk- en minimale rustdagen, het minimumaantal vakantiedagen en arbo-omstandigheden. Het minimumloon is daarvan uitgezonderd. De lonen worden in Zweden vastgesteld door de sociale partners in het kader van collectieve onderhandelingen. De acties van de Zweedse vakbonden waren erop gericht dat de Letse onderneming zich aan zou sluiten bij de Zweedse bouw-cao en de uitgezonden Letse werknemers een bepaald uurloon zou garanderen.

Volgens de Detacheringsrichtlijn hebben de uitgezonden werknemers recht op het wettelijk minimumloon of, voor zover het de bouwsector betreft, op het minimumloon in algemeen verbindend verklaarde

cao's. De richtlijn laat lidstaten de ruimte om dit laatste niet alleen te laten gelden voor de bouwsector, maar ook voor (alle) andere sectoren. Nederland heeft hiervan inmiddels gebruik gemaakt.

Zweden kent echter noch een wettelijk minimumloon, noch een algemeen verbindend verklaren van cao's. Ook in zo'n situatie voorziet de Detacheringsrichtlijn: lidstaten kunnen zich dan baseren op cao's die algehele rechtsgevolgen hebben voor alle gelijksoortige ondernemingen in het betrokken geografische gebied, of op cao's die gesloten zijn door de op nationaal niveau meest representatieve organisatie van sociale partners, die op het gehele grondgebied worden toegepast. Voorwaarde is wel dat er sprake is van gelijke behandeling tussen nationale en buitenlandse ondernemingen. De Zweedse autoriteiten hebben ook niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, en laten de vaststelling van het minimumloon geheel over aan de onderhandelaars op bedrijfsniveau.

Het Hof oordeelde dat de Zweedse autoriteiten hiermee de Detacheringsrichtlijn verkeerd uitvoeren en dat de collectieve acties van de Zweedse vakbonden een belemmering vormen voor het vrij verkeer van diensten. Aansluiting bij de Zweedse bouw-cao zou bovendien betekenen dat voor de Letse werknemers ook bepalingen over bijvoorbeeld vakantiedagen zouden gelden die verder gaan dan de relevante bepalingen in de bovengenoemde Zweedse wet over de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers,

evenals bepalingen voor zaken die niet in de Detacheringsrichtlijn zijn geregeld, zoals bepaalde collectieve verzekeringspremies.

In de zaak-Rüffert oordeelde het Hof dat de wet van het Land Niedersachsen die bepaalt dat overheidsopdrachten slechts gegund worden aan bouwondernemingen die hun werknemers ten minste een loon betalen dat is vastgesteld in de collectieve arbeidsovereenkomst, onverenigbaar is met de Detacheringsrichtlijn. De reden hiervoor is dat het Land geen minimumloon kent en dat de in Niedersachsen relevante bouw-cao niet algemeen verbindend is. Het door de bouw-cao vastgestelde loonpeil is dus niet vastgesteld op een van de wijzen genoemd in de Detacheringsrichtlijn.

In de Luxemburgse zaak ging het om de uitleg van artikel 3(10) van de Detacheringsrichtlijn op grond waarvan lidstaten in aanvulling op de harde kern van arbeidsvoorwaarden arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kunnen voorschrijven die betrekking hebben op de openbare orde. Volgens de jurisprudentie van het Hof dient het begrip openbare orde strikt te worden uitgelegd. De Luxemburgse uitleg ging echter veel verder.

Bovengenoemde arresten hebben geen consequenties voor Nederland, dat een minimumloon kent en algemeen verbindend verklaarde cao's, die de harde kern van arbeidsvoorwaarden bepalen van buitenlandse ondernemingen die in Nederland werknemers detacheren.⁴⁸ Ook kent Nederland geen wetgeving die verge-

lijikbaar is met de zaak-Rüffert, en maakt het geen gebruik van de openbare orde-uitzondering in de Detacheringsrichtlijn.

Het Hof kan er niet van worden beticht dat ze de richtlijn altijd strikt uitlegt. In eerdere zaken toonde het zich juist opvallend mild over de wijze waarop Duitsland de Detacheringsrichtlijn uitvoerde.⁴⁹

Geven bovengenoemde arresten nu aanleiding voor inperking van het vrij verkeer van diensten of aanvullende Europese sociale wetgeving omdat ze de nationale arbeidsverhoudingen en het nationale arbeidsrecht zouden ondermijnen?

Dit is moeilijk vol te houden. De Detacheringsrichtlijn geeft zowel in materiële zin (de harde kern van arbeidsvoorwaarden) als in procedurele zin (middels een wettelijk minimumloon, algemeen verbindend verklaarde cao of zelfs nog anderszins) lidstaten voldoende ruimte voor de borging van werknemersbelangen. Problemen ontstaan er als sommige lidstaten deze ruimte niet willen gebruiken of voorwaarden stellen die verder gaan dan de richtlijn, waardoor deze elk nuttig effect verliest en geen duidelijkheid en zekerheid meer biedt voor ondernemers.

In verband met de angst voor sociale dumping stelde de PVDA-werkgroep Europa voor de lidstaten te verplichten een minimumloon te in te voeren. Dit is grotendeels overbodig. Bijna alle lidstaten kennen een wettelijk minimumloon. Van de huidige EU-lidstaten

heeft alleen Cyprus geen enkele vorm van een minimumloon. Zes lidstaten, waaronder Zweden en Duitsland, kennen alleen sectorspecifieke cao-minimumlonen. Het functioneren van de interne markt zou ermee gebaat zijn als ook Duitsland en Zweden een wettelijk minimumloon invoeren. Dat zou het makkelijker maken de Detacheringsrichtlijn toe te passen in deze landen. Het verzoek voor een wettelijk minimumloon zou dan ook vooral gericht moeten worden aan de partijen in deze twee lidstaten. Zweden zou er ook voor moeten kiezen om de wet die de detacheringsrichtlijn uitvoert, uit te breiden met minimumlonen. In Zweden is men echter bang dat dit de prikkel om lid te worden van een vakbond dooft, waardoor het stelsel van arbeidsverhoudingen wordt ondermijnd. De vraag is echter hoe reëel deze angst is.⁵⁰

Ook hier is het belangrijk vanuit welk perspectief een en ander wordt beoordeeld: vanuit de oude of de nieuwe lidstaten, vanuit insiders of outsiders, vanuit de kant van de burger als werknemer of vanuit de kant van de burger als consument of ondernemer, die is gebaat bij een vrij verkeer van diensten in Europa.

Er is in mijn ogen geen reden om de werking van de interne markt te begrenzen door een gedetailleerde lijst van 'no go areas', beperking van de werking van het mededingingsrecht in relatie tot diensten van algemeen belang, of inperking van het vrij verkeer van diensten in relatie tot het arbeidsrecht in de lidstaten.

Het Hof is niet uit op uitholling van de bevoegdheden van de lidstaten op terreinen als onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg, die de kern vormen van de overheidsuitgaven in de lidstaten. Wat het Hof de lidstaten vraagt, is om deze bevoegdheden in het belang van burgers uit te oefenen overeenkomstig het Verdrag.

De regels voor de interne markt bieden ook ruimte voor het borgen van publieke belangen. Het Verdrag vraagt daarbij om een afweging in concrete gevallen. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid, maar deze dient primair te worden opgelost door verdere verduidelijking en explicitering van het gehanteerde toetsingskader. Een kaderrichtlijn voor diensten van algemeen economisch belang biedt hiervoor geen oplossing. Om toetsing aan de Europese mededingingsregels te vermijden staat het lidstaten overigens vrij om diensten van algemeen belang in eigen beheer te houden. Brengen ze deze diensten toch naar de markt, dan lijkt het me logisch dat dit vervolgens getoetst wordt aan de mededingingsregels: de introductie van marktwerking heeft weinig zin als private monopolies in de plaats komen van publieke monopolies.

De botsing tussen het vrij verkeer van diensten en het nationale arbeidsrecht is vooral een specifiek probleem, dat is terug te voeren op de onwil van Zweden om naar praktische oplossingen te zoeken voor een implementatie van de Detacheringsrichtlijn die past bij zijn specifieke stelsel van arbeidsverhoudingen.

Ik heb in deze bijdrage de volgende perspectieven tegenover elkaar gezet:

<i>Werkingsfeer van EU-recht</i>	
Uitspraken Hof leiden tot inbreuk op soevereiniteit van de lidstaten.	Uitspraken Hof leiden tot versterking van de rechten van burgers.
<i>Diensten van algemeen (economisch) belang</i>	
Europese regels leiden tot inperking van beleidsruimte voor bestuurders en van ambities van bestuurders van woningcorporaties.	Inperken keuzevrijheid bij diensten van algemeen economisch belang en niet openbaar aanbesteden van overheidsopdrachten is niet in het belang van burgers als consument en belastingbetaler.
<i>Vrij verkeer van diensten en arbeidsrecht</i>	
Inperking vrij verkeer van diensten is nodig voor bescherming van belangen van werknemers in (sommige) oude lidstaten (insiders).	Inperking vrij verkeer van diensten gaat ten koste van ondernemers en werknemers in nieuwe lidstaten (outsiders) en is ook niet in belang van burger als consument.

Ik zie niet in waarom de PVDA alleen vanuit de linkerkolom naar de Europese spelregels zou moeten kijken: waarom de soevereiniteit van lidstaten stellen boven de rechten van burgers? Waarom geen oog voor de belangen van burgers als consument en belastingbetaler? Waarom de solidariteit met werknemers beperken tot de insiders? Waarom werknemersbelangen per definitie gelijkstellen aan publieke belangen?

Als afgrenzing van de interne markt geen goed idee is, hoe kan het ongemak over de interne markt dan wel worden aangepakt? Ten eerste door verduidelijking, niet alleen van de werking van het recht naar de burgers toe, maar ook verduidelijking door het Hof of de Commissie van bepaalde aspecten van het mededingingsrecht in relatie tot diensten van algemeen economisch belang, én verduidelijking door de lidstaten van de te borgen publieke belangen. Het is niet voldoende om te verklaren dat iets van publiek belang is; het is nodig om dat publiek belang in allerlei concrete situaties preciezer te omschrijven. Ten tweede door vertrouwen te scheppen in het EU-recht door bijvoorbeeld een betere handhaving van de detacheringsrichtlijn.

De Gemeenschap omvat meer dan alleen een interne markt en heeft ook een sociaal doel. Het Gemeenschapsrecht biedt mogelijkheden en is er zelfs op gericht om deze doelen en de daarmee samenhangende maatschappelijke belangen op een evenwichtige wijze tegen elkaar af te wegen. Sociaal-democraten zouden dit naar zich toe kunnen trekken en aan moeten geven

hoe zij belangen in concrete gevallen afwegen en welke perspectieven zij daarbij hanteren.

Het zoeken en garanderen van een evenwicht heeft een ingewikkeld bouwwerk opgeleverd, dat vraagt om maatwerk, waardoor het Hof een grote rol speelt. De EU staat daarin overigens niet alleen. Ook in de vs speelt de constitutionele rechtspraak een grote rol bij de bepaling van de verhouding tussen staten en de federale regering.⁵¹ Deze complexiteit maakt het Europese bouwwerk wel kwetsbaar. Burgers baseren hun houding ten aanzien van de Europese integratie niet

zozeer op de eigen ervaringen, maar meer op ‘beelden’ die politici en massamedia overbrengen. Beelden als dat de spelregels fundamenteel niet deugen omdat Europa te ver gaat of eenzijdig kijkt naar economische belangen, zijn daardoor moeilijk van tafel te krijgen. De complexiteit van het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof nodigen niet uit tot eigen meningsvorming en onderzoek. Politici, nationaal en Europees, hebben daarom een grote verantwoordelijkheid voor behoud van het vertrouwen in het Europees project.

NOTEN

- 1 Met dank aan Marko Bos en Monika Sie Dhian Ho voor commentaar op eerdere versies. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.
- 2 De werkgroep Europa werd door het partijbestuur in het leven geroepen naar aanleiding van de afwijzing per referendum van het Europese Grondwettelijke Verdrag op 1 juni 2005.
- 3 Zie voor een kritische bespreking van deze nota: M. Bos en B. van Riel, ‘PvdA-notitie voedt vooroordelen over Europa’, in: *Socialisme & Democratie* 62 (2005) 12, pp. 41-47. Deze bijdrage bouwt voort op dit artikel.
- 4 A. Sapir, *Globalisation and the reform of the European Social Models*, Bruegel Policy Brief 2005/01.
- 5 SER-advies, *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, Den Haag 2008, p. 153.
- 6 B. Straathof, G.J. Linders, A. Lejour en J. Möhlmann, *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*, CPB Document nr. 168, Den Haag 2008. De opbrengst van de interne markt is vele malen groter dan de door het CPB berekende opbrengst van verkiezingsprogramma’s.
- 7 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag van de Europese Unie, artikel 1 en artikel 5 lid 1 en 2.
- 8 Het onderstaande is in belangrijke mate ontleend aan R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van het Europees Recht*, Alphen aan den Rijn 2006, pp. 154, 299-301.
- 9 Zaak C-372/04, Watts, punt 92; recenter Zaak C-444/05, Stamatelaki, punt 23.
- 10 De zaak-Watts is representatief voor uitspraken van het Hof over patiëntenmobiliteit. De uitspraak van het Hof in deze zaak was niet echt opzienbarend. Deze zaak is veeleer van belang omdat het Hof hierin zijn jurisprudentie over de patiëntenmobiliteit uiteen heeft gezet.
- 11 Zie voor de achtergronden uitgebreider: S.A. de Vries, ‘Patiëntenzorg in Europa na Watts: wiens zorg?’, in: *SEW* (2007) 4, pp. 133 e.v.
- 12 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg*, COM 2008, p. 414
- 13 Zie verder: R. Barents, *Een grondwet voor Europa: achtergronden en commentaar*, Alphen aan den Rijn 2005, pp. 233-235, 245-246. Barents geeft aan dat de historische keuze voor een functionele bevoegdheidstoedeling voortkomt uit het mislukken in de periode 1952-1954 van grootse en breed opgezette institutionele plannen voor de Europese integratie.

- 14 Vergelijk M.K. Bulterman en P.J. Slot, 'Harmonisatie van wetgeving betreffende migrerende EU-burgers en derdelanders: op weg naar een uniform toetsingskader', in: *SEW* (2005) 9, p. 352; Zie ook: H. van Eijken, 'Onderwijsdiensten: een burgerrecht, maar wie bepaalt de rekening?', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* (2008) 1-2. Van Eijken wijst erop dat het Hof artikel 18 steeds meer gebruikt als een zelfstandige rechtsgrond.
- 15 Zie Zaak C-85/96, Martinez Sala, punt 62, 63; Zaak C-413/99, Baumbast, punt 84.
- 16 Zaak C-413/99, Baumbast, punten 81-83.
- 17 E. Manunza, 'Welke overheid beschermt u het beste?', in: *Staatscourant*, 16 oktober 2006.
- 18 P.J. Slot en M.K. Bulterman, 'Europese grenzen aan nationale maatregelen op het terrein van de volksgezondheid', in: A.C. Hendriks en H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Volksgezondheid in een veellagige rechtsorde: eenheid en verscheidenheid van norm en praktijk*, Alphen aan den Rijn 2007, p. 121. Zie ook: P.J. Slot, 'De verhouding interne markt-sociale markteconomie: heeft de interne markt de welvaartsstaat om zeep gebracht', in: J. Meeusen en G. Straetmans (red.), *Bedreigt de Europese interne markt de sociale welvaartsstaat?*, Antwerpen 2007.
- 19 Met name in de fiscale arresten toont het Hof zich niet onder de indruk van het argument van lidstaten dat derving van belastinginkomsten of de coherentie van het fiscale stelsel als dwingende reden van algemeen belang moeten worden beschouwd die belemmeringen voor de vrijheid van vestiging of dienstverlening rechtvaardigen. Daarbij overweegt het Hof dat lidstaten harmonisatiemaatregelen kunnen opstellen die tot een beter evenwicht zouden kunnen leiden tussen de belangen van de lidstaten om derving van belastinginkomsten te voorkomen enerzijds en de belangen van burgers en bedrijven bij bijvoorbeeld grensoverschrijdende aftrek van pensioenpremies of verliescompensatie in de vennootschapsbelasting anderzijds.
- 20 Conclusie van Advocaat-Generaal L.A. Geelhoed van 19-02-2004 in de zaak-Trojani, punt 18; zie ook Watts punt 121, waar het Hof expliciet stelt dat zijn rechtspraak niet is gericht op de uitholling van de bevoegdheden van de lidstaten.
- 21 Conclusie Geelhoed, p. 13. Zie ook Zaak C-413/99, Baumbast, punt 91. Daarnaast mogen lidstaten beperkingen stellen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.
- 22 Zaak C-413/99, Baumbast, punt 91.
- 23 Zie respectievelijk artikel 6 en artikel 24 lid 2 van richtlijn 2004/38/EG (*Publicatieblad* L158, 30.4.2004)
- 24 Zie Memorie van Toelichting bij de wijziging WWB/WSF 2000, WTOS en VW 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG, Kamerstuk II, 2005-2006, 30 493.
- 25 Zie Barents, *Een grondwet voor Europa*, pp. 251-253; SER-advies, *Conventie over de toekomst van Europa*, p. 41. Zie ook: W. Swenden, 'Is the European Union in Need of a Competence Catalogue? Insights from Comparative Federalism', in: *Journal of Common Market Studies* 42 (2004) 2, pp. 376-381.
- 26 Ik heb gekozen voor het arrest-Albany omdat het een zaak is die betrekking heeft op Nederland en de ruimte illustreert die het mededingingsrecht biedt voor het borgen van sociale doelstellingen. Voor de ontwikkeling van het EU-recht is het Albany-arrest vooral van belang vanwege de daarin bepaalde uitzondering van cao-bepalingen van de werking van het kartelverbod in artikel 81 EG-Verdrag (de zogeheten Albany-uitzondering).
- 27 Artikel 1 van het protocol over diensten van algemeen belang bij het Verdrag van Lissabon maakt duidelijk wat de gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot de diensten van algemeen economisch belang nader zijn.
- 28 Zie bijvoorbeeld J. Baquero Cruz, 'Beyond Competition: Services of General Interests and European Community Law', in: G. de Burca, *EU Law and the welfare state: in search of solidarity*, Oxford 2005, p. 211; S. A. de Vries, *Tensions within the Internal Market – The functioning of the internal market and the development of horizontal and flanking policies*, Groningen 2006, p. 171.
- 29 Baquero Cruz, 'Beyond competition', p. 211; Zie ook: L. Hancher en S.J.H. Evans, 'Altmark als katalysator: het Commissiepakket met alle antwoorden rond staatssteun en diensten van algemeen economisch belang', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, juli 2006, pp. 153-156. Volgens deze auteurs past de Commissie de zogeheten Altmark-criteria dermate streng toe dat nagenoeg geen enkele nationale maatregel voor de compensatie van een openbardienstverplichting door de beugel kan en bijgevolg zal worden aangemerkt als staatssteun.
- 30 Zie bijvoorbeeld de Zaak Commissie tegen Koninkrijk der Ne-

- derlanden (C-157/94), waar de Commissie aandrang op een restrictieve uitleg van het huidige artikel 86(2), maar daarin door het Hof in het ongelijk werd gesteld.
- 31 Zie SER-advies, *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*, Den Haag 2006, pp. 87-99.
- 32 In geval van aanbesteding zijn de lidstaten gehouden aan de bepalingen in de richtlijn 2004/18 betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, en richtlijn 2004/17 die een bijzonder kader geeft voor de aanbesteding in de netwerksectoren. Voor de aanbestedingsrichtlijnen is het onderscheid economische en niet-economische activiteit (zie verderop) in beginsel niet relevant.
- 33 Zie Richtlijn 2004/18, artikel 26, 27; Richtlijn 2004/17/EG, artikel 38 en 39; zie ook: D. van de Velde, 'Geprivatiseerde centrale planning in het OV', in: *ESB* december 2006, *Dossier Markt in Werking*, p. 32, en Europese Commissie, *Interpretatieve mededeling betreffende het Gemeenschapsrecht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheid om hierin sociale aspecten te integreren*, COM 2001, p. 566. Het voorontwerp Europees verkiezingsprogramma 2009 van de PVDA pleit zonder enige motivatie voor uitbreiding van deze ruimte. Bovendien wordt voorkeursbehandeling voor MKB-bedrijven bepleit.
- 34 Als ondergrens geldt hierbij dat het algemeen belang door niet-economische beweegredenen moet zijn ingegeven. Zie P.J. Slot, M.H. Park en A. Cuyvers, 'Diensten van algemeen (economisch) belang nader beschouwd', in: *Markt en Mededinging* (2007) 4, p. 103. Er zijn slechts enkele gevallen geweest waarbij het Hof de aangevoerde belangen te licht vond om als algemeen belang door te kunnen gaan, zie: B.J. Drijber, 'Interne markt en publieke voorzieningen: een schijntegenstelling', in: *SEW* (2007) 7/8, pp. 259-260. Als het algemeen belang wordt vormgegeven als een openbaredienstverplichting, bijvoorbeeld een universele leverplicht, stelt het Hof dat deze gebaseerd moet zijn op objectieve criteria die niet-discriminatoir zijn en voor de betrokken onderneming vooraf kenbaar zijn: zie zaak-Analir (C-205/99) punt 38. De meeste botsingen tussen enerzijds de bevoegdheid van de lidstaat om de taak van diensten van algemeen economisch belang te definiëren en in te vullen, en anderzijds het Gemeenschapsrecht, doen zich voor op twee gebieden: de financiering (is er sprake van verboden staatssteun?) en de gunning van opdrachten (worden bijvoorbeeld de aanbestedingsregels goed toegepast?). Het gaat dus doorgaans niet om de bevoegdheid als zodanig om de taak van diensten van algemeen belang te definiëren en in te vullen. Zie: Slot, Park en Cuyvers, 'Diensten van algemeen belang', p. 103.
- 35 Vgl. SER-advies, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag 2005, pp. 79-85.
- 36 Zie: Europese Commissie, *Diensten van algemeen economisch belang en staatssteun*, non-paper, 12 november 2002, pp. 11-12.
- 37 Ibidem, p. 12.
- 38 Zie SER-advies *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, Den Haag 2003, p. 16.
- 39 PSE-fractie, *Een nieuwe impuls voor de publieke diensten in Europa: rechtszekerheid, lokale autonomie en garanties voor de burger*, 2006, artikel 4.
- 40 In het Altmark-arrest bepaalde het Hof dat de financiële compensatie niet als staatssteun kan worden aangemerkt als voldaan is aan de volgende vier criteria: er moet sprake zijn van een openbare dienstverplichting; de wijze van berekening van de compensatie moet voldoende transparant zijn; de compensatie mag niet hoger zijn dan de kosten van de openbare dienstverplichting plus een redelijke winst; de onderneming is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding. Voor zaken die niet voldoen aan de Altmark-criteria heeft de Commissie een Beschikking en een Kaderbesluit aangenomen. Indien aan de daarin vermelde voorwaarden is voldaan, is er geen sprake van aanmeldingsplichtige staatssteun. De Beschikking zondert compensatie voor ziekenhuizen en sociale woningbouw uit.
- 41 Het navolgende is ontleend aan Bos en Van Riel, 'PVDA-notitie voert vooroordelen over Europa', pp. 43-44. Het voorontwerp verkiezingsprogramma 2009 van de PVDA wil van aanbesteding afzien wanneer vitale publieke belangen in gevaar komen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het openbaar vervoer. De vraag is wie hierover zou moeten beslissen. Een meer principiële vraag is, wie ermee gediend is om eerst marktwerking te introduceren en vervolgens niet volgens transparante regels aan te besteden.
- 42 Zie Raad van Economisch Adviseurs, *Over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt*, advies 2006/1, p. 11.

- 43 Zie uitgebreider: SER-advies, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, pp. 114 e.v.
- 44 I. van den Burg, 'Een ambitieuze agenda voor een eerlijk Europa: Opdracht aan de sociaal-democratie', in: *Socialisme & Democratie* 65 (2008) 7/8.
- 45 Dit past binnen de eerdere rechtspraak van het Hof. Zie: A.T.J.M. Jacobs, 'Gaan liberale marktprincipes het stakingsrecht insnoeren?', in: *Sociaal Maandblad Arbeid* (2006) 4, p. 138.
- 46 Het voorontwerp Europees verkiezingsprogramma 2009 van de PVDA stelt dat voor iedereen dezelfde arbeidsvoorwaarden moeten gelden en dat daartoe gaten in de Nederlandse en de Europese wetgeving dienen te worden gedicht. Wat dit betekent, wordt echter niet duidelijk: aanpassing van de detacheringsrichtlijn? Onverkorte toepassing van het werklandbeginsel in het vrij verkeer van diensten? Dit laatste zou een ernstige inperking van het vrij verkeer van diensten met zich meebrengen en strijdig zijn met het Verdrag. Welk probleem het voorontwerp hiermee hoopt op te lossen, blijft onduidelijk.
- 47 Deze harde kern heeft betrekking op maximale werk- en minimale rustperioden, het maximaal aantal betaalde vakantieda-
gen, minimumlonen, voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbureaus, arbo-regels, beschermende maatregelen ten aanzien van jongeren en zwangere vrouwen en bepalingen inzake gelijke behandeling en non-discriminatie. Zie uitgebreider: SER-advies, *Dienstenrichtlijn*, Den Haag 2005, pp. 117-120.
- 48 Zie ook de brief van 15 mei 2008 van minister Donner aan de Tweede Kamer hierover.
http://docs.minszw.nl/pdf/34/2008/34_2008_3_11778.pdf
- 49 Zie bijvoorbeeld M.S. Houwerzijl, 'Minimumloonregeling voor gedetacheerde werknemers rechtvaardigt belemmeringen van het vrije dienstenverkeer', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* (2005) 9.
- 50 Zie: H. Knudsen, 'Scandinavian Scepticism: Danish and Swedish trade unionism in the European context', bijdrage internationale workshop 'Europeanisation and organised labour: an unsolved dilemma?', Warwick University 18-19 november 2005, p. 8.
- 51 Zie: M. Landy en S.M. Milkis, *American Government: balancing democracy and rights*, Columbus 2008, hoofdstuk 5 en 9.

De stille macht

De rechtspolitiek van het Europese Hof van Justitie

*Freek Bruinsma*¹

De regeringsleiders van de EU, in vergadering bijeen in Brussel op 16 en 17 juni 2005, likten hun wonden na de verwerping door de bevolkingen in Frankrijk en Nederland van het – voluit – Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. ‘Wij hebben kennis genomen van de uitkomst van de referenda in Frankrijk en Nederland. Wij menen dat deze resultaten geen aanleiding geven te twifelen aan de gehechtheid van de burgers aan het Europese project. De burgers hebben echter wel een bezorgdheid laten zien waarmee rekening moet worden gehouden.’

We zijn nu enkele jaren verder en aan de vooravond van verkiezingen voor het Europese parlement. Het Verdrag van Lissabon,² dat volgens kenners inhoudelijk niet noemenswaard verschilt van de verworpen grondwet, is wijselijk – zo bleek nog eens ten overvloed uit de verwerping door de Ieren in juni 2008 – niet meer aan de Fransen en Nederlanders ter goedkeuring voorgelegd. Het project Europa zal het voorlopig moeten doen zonder de plebiscitaire legitimatie van de onderdanen. Laatstgenoemden zien de EU als een UPO, een ‘unidentified political object’, in de rake typering van de vroegere Commissievoorzitter Jacques Delors

in 1985, in 2007 nog eens herhaald door Commissievoorzitter José Emanuel Barroso.

De stille macht van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg (EHVJ) blijkt uit het feit dat ruim veertig jaar eerder het EHVJ in twee toonaangevende uitspraken, namelijk Van Gend & Loos en Costa/ENEL, waarover hierna meer, de Europese Gemeenschap al tot een eigen rechtsorde had bestempeld, uitstijgend boven de nationale rechtsordes van de lidstaten. Zo gezien ging het in het referendum van 2005 dus niet om de beoordeling van een geprojecteerde toekomst maar om de goedkeuring achteraf van een reeds lang tevoren ingeslagen weg.

Het onderwerp van deze bijdrage betreft de stille en daarom onderbelicht gebleven macht van het EHVJ. Dat het Hof achter de schermen zo’n centrale rol speelt, is het gevolg van een rechtspolitieke keuze door niet gekozen, maar benoemde rechters. Elke rechter, van hoog tot laag, kiest positie tussen terughoudendheid en activisme. Rechterlijk activisme is in strijd met de taakopvatting van de rechter zoals door Montesquieu (1689-1755) voor veel lezers gezaghebbend geformuleerd: ‘Les juges de la nation ne sont que les bou-

ches qui prononcent les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.' ('De rechters van een land zijn niet meer dan de mond die de woorden van de wet spreekt; willoze wezens die aan de kracht en strengheid van de wet geen afbreuk kunnen doen.')

Het weerwoord, gemeengoed in kringen van juristen maar daarbuiten nauwelijks doorgedrongen, is dat de wetgever niet alles kan overzien, laat staan in de toekomst kan kijken.⁴ De rechter ontkomt er niet aan de algemene regels van de wetgever in concrete situaties te interpreteren. Deze uit nood geboren interpretatievrijheid kan twee kanten op gaan, restrictief of extensief. Terwijl rechters telkens keuzes maken, signaleren 'court watchers' patronen in gemaakte keuzes. Eén zwaluw maakt nog geen zomer maar tig zwaluwen wel. En zo valt het EHVJ te typeren als een activistisch hof. 'Bezieet men het naoorlogse proces van Europese eenwording, dan kan worden geconstateerd dat recht in het algemeen, en het EHVJ in het bijzonder, daarin een cruciale rol hebben gespeeld. Dit verhaal is inmiddels vele malen verteld.'⁵ Omdat bescheidenheid tegenover de democratisch gelegitimeerde wetgever de rechter siert, behoeft rechterlijk activisme meer of een andere rechtvaardiging dan terughoudendheid. Met ongevraagd en onverwacht activisme levert het EHVJ zijn eigen bijdrage aan het ongemak over Europa.

Na een beschrijving van het 'hoe' en 'wat' van de stille macht van het EHVJ volgt een evaluatie van deze

vorm van supranationaal rechterlijk activisme. Dat mondt uit in een oproep aan het Europees Parlement (EP) om meer werk te maken van de parlementaire controle op de bevoegdheid van de regeringen van de lidstaten om rechters en advocaten-generaal te benoemen.

Tim Koopmans, de rechter voor Nederland in het EHVJ van 1979 tot 1990, biedt een kijkje in de keuken. In een kort artikel maakt hij onderscheid tussen institutionalisme en instrumentalisme.⁶ 'Institutionalisme' noemt Koopmans de overtuiging dat supranationale instellingen van doorslaggevende betekenis in een integratieproces kunnen zijn. De eerste supranationale instelling in Europa was de Hoge Autoriteit, belast met het beheer van de productie van kolen en staal, de belangrijkste grondstoffen voor de oorlogsindustrie. Zes staten, te weten Frankrijk, West-Duitsland, Italië, België, Luxemburg en Nederland, droegen hun beslissingsbevoegdheid op dit beperkte, maar strategische gebied over aan een supranationale instelling, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, van 1951 tot 2002). De voorloper van het EHVJ in de EGKS en het EHVJ in de eerste jaren van zijn bestaan zagen het als hun taak om de supranationale instellingen, per slot van rekening het onderscheidend kenmerk, te beschermen en zonodig te versterken.

Het maakt van het EHVJ een constitutionele rechter zonder constitutie, die de bevoegdheden van de ver-

schillende instellingen markeert. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor de tweede fase van ‘instrumentalisme’, waarbij het EHVJ toeziet of de supranationale bevoegdheden gebruikt worden op een wijze die in overeenstemming is met de doeleinden die in verdragen zijn vastgelegd. Ter onderscheiding van het primaire gemeenschapsrecht, zoals neergelegd in verdragen, spreekt men van secundair gemeenschapsrecht (inmiddels zo’n 100 000 pagina’s wettekst).

Institutionalisme en instrumentalisme berusten beide op een (neo)functionalistische integratiefilosofie: klein beginnen met een aantal eensgezinde lidstaten in de hoop op een zwaan-kleef-aanefect (van zes naar 27 lidstaten) en een ‘spill-over’-effect (van integratie op het gebied van kolen en staal naar drie brede pijlers, waaronder traditionele staatstaken zoals politie en justitie).

Institutionalisme: het EHVJ als architect van het EU-gebouw

De Europese Verdragen waaraan de Europese Gemeenschap haar bestaan dankt, zijn in beginsel internationaal recht, dat wil zeggen afspraken tussen staten. Het EHVJ was dan ook opgezet om op verzoek van lidstaten of Europese instellingen geschillen over de uitleg van verdragsbepalingen te beslechten. De stille macht van het EHVJ bestaat eerst en vooral uit het nemen van zogenoemde prejudiciële beslissingen (art. 234 EG-Verdrag). Volgens dit artikel zijn de nationaal

hoogste rechters verplicht en de lagere rechters in alle lidstaten bevoegd om in een voorliggende zaak het EHVJ een uitspraak te vragen over de interpretatie van gemeenschapsrecht. Naar de letter genomen is een prejudiciële beslissing het antwoord uit Luxemburg op een verzoek om duidelijkheid over het gemeenschapsrecht van een nationale rechter.

Deze intergouvernementele opzet is door toedoen van het EHVJ omgezet in een supranationaal stelsel dat zijn weerga niet kent. Ook niet in Straatsburg, waar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gevestigd is.⁷ De hieraan deelnemende lidstaten verplichten zich het individuele klachtrecht te accepteren en de uitspraken te respecteren, maar de doorwerking of interne werking van deze supranationale verplichting is zoals gebruikelijk bij verdragen een kwestie van nationaal recht.

In het arrest-Van Gend & Loos uit 1963 interpreteert het EHVJ echter maximaal extensief. Enkele cruciale rechtsoverwegingen:

‘... dat het oogmerk van het EEG-verdrag, namelijk de instelling van een gemeenschappelijke markt wier werkzaamheid de ingezetenen der Gemeenschap rechtstreeks betreft, meebrengt dat dit verdrag meer is dan een overeenkomst welke slechts wederzijdse verplichtingen tussen verdragssluitende mogendheden schept; ... dat uit deze omstandigheden moet worden afgeleid dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij

het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze lidstaten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn;

... dat uit het voorgaande volgt, dat naar de geest, de inhoud en de bewoordingen van het verdrag artikel 12 [thans artikel 25 EG-Verdrag dat de lidstaten verbiedt nieuwe invoerrechten te introduceren] in die zin moet worden uitgelegd, dat het directe werking heeft en rechten schept welke handhaving aan de nationale rechters kan worden gevraagd.⁸

Anderhalf jaar later kent het EHVJ in het arrest-Costa/ENEL voorrang toe aan het gemeenschapsrecht boven nationaal recht in onder meer de volgende cruciale passages:

‘... dat de voorrang van het gemeenschapsrecht wordt bevestigd door artikel 189, bepalend dat de verordeningen verbindend zijn en rechtstreeks toepasselijk in elk van de lidstaten; dat deze bepaling, die zonder enig voorbehoud is neergeschreven van iedere betekenis zou zijn ontbloot indien een Staat de gevolgen ervan eenzijdig zou kunnen te niet doen door een wettelijk voorschrift uit te vaardigen, dat boven de gemeenschapsbepalingen uit zou gaan;

... dat het verdragsrecht, dat uit autonome bron voortvloeit, op grond van zijn bijzonder karakter niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kan worden gezet, zonder zijn gemeenschapsrechtelijke karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de Gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast.⁹

Dit zijn krasse staaltjes van rechterlijk activisme. Door extensieve en teleologische¹⁰ interpretatie zijn aldus niet alleen de lidstaten maar ook de nationale samenlevingen van burgers en organisaties rechtssubject van een Europese rechtsorde geworden. En door vervolgens de superieure status van het gemeenschapsrecht uit oogpunt van systematiek vanzelfsprekend te noemen, verandert de op het eerste oog onschuldige prejudiciële vraag van onwetende rechters in een effectieve rechtsingang voor particulieren en organisaties.

Waarschijnlijk heeft de Nederlandse rechter en destijds president van het hof A.M. Donner, de vader van minister Piet Hein Donner, zijn collega's op deze route geattendeerd.¹¹ Het Nederlandse constitutionele bestel is namelijk uitzonderlijk door enerzijds het ontbreken van een constitutioneel hof dat wetten aan de grondwet toetst, zoals in Duitsland en Italië (het Amerikaanse recept tegen ontsporingen van democratieën) en anderzijds een zogeheten monistisch stelsel, dat wil zeggen dat geen transformatie van internationale verplichtingen in nationaal recht vereist is. Vanuit Engels perspectief komen de artikelen 93 en 94 van onze grondwet neer op uithollen van de parlementaire soevereiniteit. ‘Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt’ (art. 93) en: ‘Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepas-

sing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties' (art. 94).

In 1968 verscheen een nieuwe druk van het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bijgewerkt door A.M. Donner. Hierin noemt hij de verplichting voor de nationale rechter om recht te spreken in overeenstemming met een prejudiciële beslissing een 'uitzondering op het grondwettelijk bestel' en wijst hij op 'de praktische betekenis van het "primaat" van het volkenrecht voor de grondrechten'.¹² Hij schrijft het wat omfloerster maar waar het op neerkomt, is dat Nederlandse rechters Europees recht moeten toepassen volgens de interpretatie van het EHVJ en dat de grondrechten in de Nederlandse grondwet minder hout snijden dan de mensenrechten in het EVRM.

Prejudiciële beslissingen, zoals de zaken Van Gend & Loos en Costa/ENEL, maken ruim de helft van het aantal zaken van het EHVJ uit; de andere helft bestaat uit rechtstreekse beroepen, veelal klachten van de Europese Commissie over niet-naleving van Europees recht door lidstaten. Omdat niet verwacht mag worden dat alle rechters in alle lidstaten even goed geïnformeerd zijn over het Europese recht, is onder verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken momenteel een verordening in de maak die onder anderen rechters verplicht tot jaarlijkse bijscholing in het Europese recht.

In de loop van de jaren tachtig heeft het EHVJ de institutionele machtsverhoudingen in het Europese gebouw vorm gegeven. Een mijlpaal hierin is de opwaardering van de rol van het Europees Parlement in het wetgevingsproces. In de eerste plaats aanvaardde het hof in de zaak-Les Vertes (EHVJ, C 294/83) het recht van het EP om geconsulteerd te worden zonder dat daarvoor expliciete verdragsrechtelijke steun was. Van die opening heeft het EP daarna met graagte gebruik gemaakt om zijn invloed op de Europese wetgeving verder te vergroten. Ondanks tegenstand van lidstaten bevestigde het Verdrag van Maastricht van 1991 het recht van het EP om ter bescherming van zijn prerogatieven zaken aan het EHVJ voor te leggen.

Instrumentalisme: het EHVJ als medevormgever van verdere integratie

Het EHVJ en de Europese Commissie (EC) zijn 'sparing partners' die bovendien 'unvervroren' de Europese zaak van steeds verdergaande integratie zijn toegegaan. In de twee decennia van het zogenoemde Luxemburgse compromis (van 1965 tot 1986) had Frankrijk de EC lam gelegd door unanieme besluitvorming te eisen ingeval een lidstaat het nationaal belang inriep. Het EHVJ nam daarop het voortouw, en wel door nationale belemmeringen bij de totstandkoming van een interne markt bestaande uit een vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal op te ruimen.

Tot deze zogeheten negatieve integratie beperkte het EHVJ zich niet. Het Hof groeide uit tot een zelfbenoemde medevormgever van positieve integratie in de zaken Dassonville uit 1974 en Cassis de Dijon uit 1978. Aangrijpingspunt voor een uniformerende en harmoniserende interpretatie is de zinsnede ‘en alle maatregelen van gelijke werking’ in de verdragsverboden op kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen (artt. 28 en 29 EG-verdrag). In de zaak-Dassonville (C 8/74) breidde het EHVJ dit uit tot maatregelen die zo’n effect indirect hebben en eventueel kunnen hebben. Daar was volgens het Hof in dit geval sprake van, want Dassonville importeerde Schotse whisky vanuit Frankrijk in België zonder over de vereiste vergunning van de Britse autoriteiten te beschikken. Door zo’n vergunning te eisen brengt België de importeur van niet-authentieke producten in een nadeliger positie ten opzichte van de importeur van authentieke producten voor wie het aanvragen van een vergunning minder bezwaarlijk is. Hier werd de kiem gelegd voor de zaak-Cassis de Dijon (C 120/78). Met het oog op de belangen van volksgezondheid en consumentenbescherming had de Duitse wetgever likeur gedefinieerd als een alcoholhoudende drank met een alcoholpercentage van minstens 25%. De Franse likeur zat daaronder, waardoor de Duitse importeur zich benadeeld voelde, terecht volgens het Hof.

Deze twee uitspraken ontketenden een golf van zo’n 700 zaken waarin importeurs nationale belemmerin-

gen bestaande uit vergunningsvereisten, inspecties en controles, via de weg van de prejudiciële procedure met succes aan het EHVJ voorlegden.

Met de Europese Akte in 1986 kreeg de EC haar bewegingsvrijheid, vooral bestaande uit het initiëren van verordeningen en richtlijnen, terug¹³. En meer dan dat: positieve integratie werd de EC makkelijker gemaakt doordat op een groot aantal terreinen het unanimitetsvereiste afgezwakt werd tot een gekwalificeerde meerderheid. In de woorden van een gezaghebbend tekstboek: ‘When it was signed in 1986, the Single European Act represented the most important revision of the Treaties since they were first adopted, and it heralded a revival of the Community momentum towards integration which has continued at a breathless pace since then.’¹⁴

Sinds het Verdrag van Maastricht is sprake van een Europese Unie met drie pijlers: de eerste pijler van de sociaal-economische integratie werd aangevuld met een tweede pijler van het buitenlandse en veiligheidsbeleid en een derde pijler van politieke en justitiële samenwerking. De eerste kritische geluiden over het integratieproces als een ongeleid projectiel staken de kop op. In een eerste referendum in 1992 verwierpen de Denen het verdrag met een nipte meerderheid van 51 procent en pas nadat Denemarken de mogelijkheid kreeg de euro niet in te voeren, werd het verdrag in een tweede referendum geaccepteerd. Met eenzelfde nipte

meerderheid van 51 procent accepteerden de Fransen in een referendum het verdrag.

Het constitutionele hof in Duitsland ontweek een frontale botsing tussen het gemeenschapsrecht en de constitutioneel gegarandeerde fundamentele vrijheden: 'so lange' als de EU, in het bijzonder het EHVJ, dezelfde fundamentele vrijheden in dezelfde mate respecteert, is het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereid een stapje terug te doen.¹⁵ Het maakte daarbij de kritische kanttekening dat overdracht van bevoegdheden niet ten koste mocht gaan van de democratische controle, zoals eerder gezegd voor Nederland het geval is. In 1998, dus na de aanvaarding van het Verdrag van Maastricht, oordeelde de Deense Hoge Raad dat ongeacht de bevindingen van het EHVJ de Deense rechters zelf blijven oordelen over de verenigbaarheid van secundair gemeenschapsrecht met de Deense grondwet, hetgeen de Nederlandse rechter volgens artikel 120 van de grondwet niet is toegestaan.¹⁶ En ook in rechtstheoretische kring werd het legitimatietekort van de EU aan de kaak gesteld.¹⁷

Een van de zorgen van burgers die in elk geval in Frankrijk de nee-stem in 2005 heeft gevoed, is vrees voor de werkgelegenheid en de afbraak van de sociale rechtsstaat. Een eerste versie van de Dienstenrichtlijn onder verantwoordelijkheid van EU-commissaris Frits Bolkestein van januari 2004 riep, niet alleen in Frankrijk, verontwaardigde reacties op door het land-van-oorsprongbeginsel. Dienstverleners uit de nieuwe lidstaten zouden een ongerechtvaardigd concurrentie-

voordeel krijgen ten opzichte van hun collega's in de oude lidstaten vanwege het lagere niveau van beschermende wetgeving. In de loop van 2006 is dit scherpste kantje uit de 'Frankenstein'-richtlijn zoals deze in Frankrijk genoemd werd, gehaald. Richtlijn 2006/123 is eind 2006 van kracht geworden en daarmee deel van het Europese recht geworden.

Het is nu aan de lidstaten om de Dienstenrichtlijn binnen drie jaar uit te voeren¹⁸ en aan het EHVJ om deze te interpreteren. Dat zal gebeuren volgens de logica van de interne markt waarop collectieve rechten en publieke belangen slechts indien geëxpliciteerd corrigerend kunnen werken. Houdt de EU aldus voldoende rekening met de zorgen van burgers zoals de regeringsleiders hadden beloofd?

'Brusselse wetgeving wordt gekenmerkt door een disbalans tussen economische belangen en sociale overwegingen,' schrijft Ieke van den Burg.¹⁹ En onder verwijzing naar een drietal recente uitspraken van het EHVJ die het Europees Verbond van Vakverenigingen in het verkeerde keelgat zijn geschoten, formuleert ze een ambitieuze wetgevingsagenda voor een 'eerlijk' Europa. 'Rechtszekerheid en politieke afwegingen in transparante wetgevingstrajecten zijn immers sterk te prefereren boven rechtsonzekerheid en het lijdzaam wachten op uitspraken van rechters en interpretaties van Commissieambtenaren.'

Het EHVJ heeft zich ook gewaagd aan het ontwikkelen van nieuw beleid. Een sprekend voorbeeld van

rechterlijk activisme is het beleidsterrein gelijkheid van man en vrouw. Aanknopingspunt hiervoor was een verdragsbepaling over gelijke betaling (art. 141 lid 1 EG-Verdrag). De historische ratio van deze bepaling was – alweer – economisch, namelijk om te vermijden dat werkgevers zouden kiezen voor werknemers uit lidstaten met een op dit punt geringere bescherming. Personeel van Sabena vroeg het Hof zich uit te laten over de achterstelling van vrouwelijke werknemers op de punten van betaling, pensioenrechten en pensioenleeftijd. Het EHVJ bepaalde dat de verdragsbepaling ook horizontale werking heeft, dat wil zeggen ook geldt voor afspraken tussen private contractspartijen, zoals werkgevers en werknemers, en bovendien dat de bepaling niet uitsluitend een economische ratio heeft maar blijkens de preambule van het EG-Verdrag ook een sociale doelstelling, die gezien haar principiële karakter – een fundamenteel mensenrecht – dient te overwegen.

Deze jurisprudentie²⁰ zette de Europese wetgever aan tot nadere regelgeving. Artikel 141 werd uitgebreid met zwangerschapsverlof en ontslagbescherming tijdens de zwangerschap. En dit leidde weer tot een nieuwe stroom van procedures: implementatie liet nogal eens op zich wachten en kwam vaak pas tot stand na actie van pressiegroepen.²¹

In de zaak-Barber (C 262/88) bepaalde het Hof dat een verschil tussen man en vrouw wat betreft de pensioengerechtigde leeftijd en afvloeiingsregelingen on-

rechtmatig is en dus recht geeft op schadevergoeding. De lidstaten zagen de financiële bui al hangen en bepaalden bij het Verdrag van Maastricht dat deze uitspraak geen terugwerkende kracht mocht hebben (het Barber-protocol).

Beoordeling van nationaal en supranationaal rechterlijk activisme

Omdat lagere rechters verondersteld worden zich te richten naar de top van de rechterlijke piramide – de Hoge Raad in Nederland en het EHVJ in de EU – zijn de in de ‘room at the top’ heersende overtuigingen toonaangevend.

Twee eeuwen geleden kreeg de ‘room at the top’ in Frankrijk en in Nederland een andere fundering dan in de Verenigde Staten. Robespierre huldigde de opvatting van Montesquieu van de rechter als buikspreekster van de wetgever.²² Het Tribunal de cassation, de voorloper van het Cour de cassation dat weer model heeft gestaan voor de Hoge Raad, moest volgens een decreet van 1790 eigenlijk meer gezien worden als een inspectieafdeling van de volksvertegenwoordiging. In het geval de lagere rechter volhardde in een afwijkende interpretatie, zou de kwestie dan ook opnieuw aan het parlement voorgelegd moeten worden. Op deze onwerkbaar gebleken regeling reageerde Portalis: onneem rechters niet de interpretatievrijheid die van wezenlijk belang is om recht te doen aan de feiten in de concrete zaak, en mocht de wetgever het niet eens zijn

met de interpretatie van de hoogste rechter, dan verandert deze de wet maar.

Dat is de stand van zaken hier en nu in Nederland: volgens genoemd artikel 120 van de grondwet mag de rechter niet beoordelen of wetten en verdragen in overeenstemming zijn met de grondwet (toetsingsverbod) en de Hoge Raad heeft alle interpretatievrijheid, inclusief de meest extensieve interpretatiemethode, te weten de teleologische, nu behalve rechtseenheid uitdrukkelijk ook rechtsontwikkeling tot zijn taak behoort (art. 81 Wet op de Rechterlijke Organisatie).

De grondwet van de vs, daterend van 1787, is gebaseerd op een systeem van ‘checks and balances’. Het Amerikaanse Hooggerechtshof heeft wel degelijk toetsingsrecht en vervult daarmee een politieke rol van betekenis, zoals president Franklin D. Roosevelt heeft ondervonden. Nadat in zijn eerste ambtstermijn de ‘nine old men’ van het Hooggerechtshof diverse wetten uit zijn New Deal-programma ter bestrijding van de economische crisis van de jaren dertig in strijd met de grondwet, namelijk de contractsvrijheid, hadden verklaard, kwam hij in het begin van zijn tweede ambtstermijn met een wetsvoorstel om het Hof onschadelijk te maken, en wel door de uitbreiding van het Hof met nieuwe rechters voor elke zittende rechter ouder dan 70 en een halfjaar. Dat zou hem in de gelegenheid gesteld hebben om zes extra rechters te benoemen. Dit onderdeel van het wetsvoorstel haalde het terecht niet: het is immers misbruik van presidentiële bevoegdheid.

In zijn tweede ambtstermijn kon Roosevelt zijn New Deal-wetgeving veiligstellen doordat hij maar liefst vijf vacatures, ontstaan via natuurlijk verloop, mocht invullen. Al met al heeft het Hooggerechtshof en de daaronder ressorterende federale rechtspraak tussen 1885 en 1935 bijna 150 sociale wetten weten tegen te houden, vergelijkbaar met de sociale wetgeving die in dezelfde periode in West-Europa de basis legde voor een verzorgingsstaat.²³

Het toetsingsrecht van het Amerikaanse Hooggerechtshof past in de institutionele structuur van ‘checks and balances’ die in een constituerende vergadering van afgevaardigden van deelstaten werd aanvaard: een plechtig begin van de Verenigde Staten van Amerika. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa hinkte op twee onverenigbaar gebleken gedachten: enerzijds wilde de EU de besluitvorming tussen de lidstaten verbeteren door verdergaande integratie en anderzijds hadden de regeringsleiders behoefte aan plebiscitaire legitimatie na het debacle van de Intergouvernementele Conferentie in Nice (2000), waar de tegenstelling tussen de communautaire en de intergouvernementele visie op Europa onoverbrugbaar leek.

In Laken, een jaar later, kregen de regeringsleiders een idee: als we nu eens de impasse uitbesteden aan een speciale conventie die niet uitsluitend uit regeringsvertegenwoordigers bestaat. Daar waren goede ervaringen mee opgedaan met het Handvest van de

Grondrechten.²⁴ Zo'n aanpak zou misschien ook de kloof tussen het project Europa en de Europese burgers kunnen verkleinen. De voorzitter van de Conventie, de oud-president van Frankrijk, Valéry Giscard d'Estaing, maakte in februari 2003 een vergelijking met de Philadelphia Convention in 1787 en sprak in september 2003 het EP toe met de woorden: 'Heden ten dage heeft het idee van een Europese grondwet zich genesteld in het bewustzijn van de Europeanen; de burgers van Europa zijn nu klaar voor de grondwet.'²⁵

De vinger moet even op deze zere wonde gelegd: indien de gevoelde noodzaak van plebiscitaire legitimatie berust op het gedachtegoed van volkssoevereiniteit, kan het project Europa dan wel zonder plebiscitaire legitimatie? Het moet maar, dus het kan, is het weinig bevredigende antwoord.

Hiermee is het leed nog niet geleden. Bij gebrek aan voldoende parlementair tegenwicht heeft het EHVJ zich kunnen ontwikkelen tot een pseudo-constitutioneel hof op z'n Amerikaans. Het is twijfelachtig of één element uit een systeem van 'checks and balances' kan worden overgenomen zonder het evenwicht van machten te verstoren.

Een vergelijking met het EHRM is op zijn plaats. Dit Hof heeft zich ook tot een pseudo-constitutioneel hof ontwikkeld, maar dan noodgedwongen: het verzuipt in de klachten en zolang Rusland weigert mee te werken aan een pakket maatregelen voor een meer effi-

ciënte werkwijze groeit de achterstand, die inmiddels is opgelopen tot 80 000 duizend zaken, met de dag. In het huidige werktempo zal het nog 46 jaar duren voordat alle nu ingediende zaken afgehandeld zijn. Tegen deze achtergrond valt te begrijpen dat de vorige president van het EHRM de geesten rijp probeerde te maken voor een nieuwe koers: 'Steun aan individuen, hoe belangrijk ook – zeker als het om buitengewoon ernstige schendingen van de mensenrechten gaat – is ondergeschikt aan het primaire doel om het algemene niveau van bescherming van de mensenrechten te verhogen en de werkingssfeer van de jurisprudentie op dit gebied uit te breiden tot de gehele gemeenschap van staten die vallen onder het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden.'²⁶

Het EHRM is bovendien veel evenwichtiger samengesteld dan het EHVJ. Naast een minderheid van 'human rights activists' is er een meerderheid van voormalige diplomaten die de mensenrechten restrictief interpreteren. Zo zegt de Turkse rechter Türmen, die in zijn vorige leven diplomaat was, in een interview: 'Ik zie mijn rol als rechter met betrekking tot Turkije niet alleen als die van een rechter die beslissingen neemt over rechtszaken, maar ook als die van een intermediair tussen de normen van het Hof en de aspiraties van Turkije om lid te worden van de Europese Unie. [...] Interpretatie speelt bij dit Hof een grotere rol dan bij enig ander hof, vooral met betrekking tot de be-

leidsvrijheid voor lidstaten. Het Hof hoort geen nieuwe verplichtingen voor Staten te introduceren op basis van interpretatie.²⁷

Van deze vergelijking kunnen we leren dat het Hof in Luxemburg het primaire gemeenschapsrecht extensief en teleologisch heeft geïnterpreteerd, zodanig dat het een partner in het integratieproces is geworden, terwijl de pseudo-constitutionele koers van het Hof te Straatsburg een overlevingsstrategie is.

Van benoemde naar gekozen rechters

Het EP kan een begin maken met de democratische legitimatie van de stille macht van het EHJV door zich naar het voorbeeld van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) te gaan bemoeien met de benoemingen van rechters. Artikel 223 van het EU-Verdrag maakt er nu een onderonsje van de lidstaten van: ‘De rechters en de advocaten-generaal van het Hof van Justitie [...] worden in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten voor zes jaar benoemd.’ Dit is een constitutioneel hof onwaardig: zelfs bij de benoeming van rechters in de Hoge Raad, een cassatierechter zonder toetsingsrecht, is er een beslissende stem toegekend aan de Tweede Kamer.²⁸

Overeenkomstig de politieke betekenis van het EHJV zou een regeling als in de Amerikaanse grondwet passend zijn (‘The President shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall ap-

point judges of the Supreme Court’), maar meer in overeenstemming met de idee van volkssoevereiniteit is de verkiezing van rechters zoals voor het EHRM: ‘Voor elke Hoge Verdragsluitende Partij worden rechters gekozen door de Parlementaire Vergadering, met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen, uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door de Hoge Verdragsluitende Partij’ (art. 22 lid 1 EVRM). Toen in 1998 het EHRM nieuwe stijl – een permanent en ongedeeld hof – van start ging, besloot de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten van de Raad van Europa hier inhoudelijk invulling aan te gaan geven. Resolutie 1082 uit 1996 introduceerde interviews met de drie kandidaten van alle lidstaten op basis van een model curriculum vitae. Daarmee is inmiddels drie keer ervaring opgedaan. Onze ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken stelden na de eerste keer in 1998 de procedure vast die ging gelden voor benoemingen in Europese rechterlijke colleges, dit is dus inclusief het EHJV (notitie van 20 maart 2000).²⁹

Nu zowel voor het EHJV als voor het EHRM de lidstaten eens in de zes jaar een voordrachtslijst dienen op te stellen, is het een kleine moeite om artikel 223 lid 1 EU-Verdrag te vervangen door artikel 22 eerste lid ECRM en Parlementaire Vergadering door Europees Parlement. Het Verdrag van Lissabon zet de deur hiervoor op een kier. Het oude artikel 233 wordt het nieuwe artikel 253 met een toevoeging: ‘... benoemd na raadpleging van het in artikel 255 bedoelde comité.’ Dit comité moet

de lidstaten van advies dienen over de geschiktheid van de kandidaten. Een van de zeven leden van dit comité wordt volgens artikel 255 voorgedragen door het Europees Parlement.³⁰

Waarom maar één? En wat gebeurt er als het EP bezwaar maakt tegen beoogde benoemingen, al dan niet in overeenstemming met het advies van de commissie van deskundigen? Rasechte democraten hebben hier maar één antwoord op en dat antwoord compenseert – allesbehalve volledig maar alle beetjes helpen – het tekort aan legitimatie van rechterlijk activisme.

De geschiedenis levert meer dan voldoende steun aan de bewering dat het project Europa vooral is ontwikkeld door gedreven Europeanen, over de hoofden van de ‘gewone’ mensen heen. Dit geldt evenzeer voor de rechters van het EHVJ die uit volle overtuiging het integratieproces ondersteunen en daarbij niet schromen uit hun traditionele rol van afstandelijke beoordelaar te stappen. Saillant detail daarbij is dat de baanbrekende arresten Van Gend & Loos en Costa/ENEL geweest zijn onder het voorzitterschap van de Nederlandse rechter die zich daartoe geïmitieerd achtte door de

grondwetsherziening van 1953. Donner schrijft daarover: ‘De wereldconstellatie heeft ons land genoopt tot het opgeven der oude politiek [de neutraliteitspolitiek tijdens de Eerste Wereldoorlog] en het zoeken van aansluiting bij andere democratisch geregeerde landen, zodat het in de toekomst gaan kan om de vraag, wat het gevolg is van bepaalde, onzerzijds aanvaarde internationale verplichtingen.’³¹

Zowel in die tijd van wederopbouw en optimisme over een nieuw Europa als in de huidige tijd van onzekerheid over de bestemming van de Europese Unie heeft de bestuurlijk-juridische elite in Nederland altijd met de beste bedoelingen aan het integratieproces gewerkt. Dan is het jammer dat ruim een halve eeuw later de bevolking het project afwijst. Maar vanuit regentenperspectief gezien ook niet meer dan dat: project Europa is een risicowedstrijd geworden die het ook zonder publiek blijkt te kunnen stellen. Terwijl in de ogen van de bevolking de EU een UPO is, is de EU volgens de regering en een deel van het parlement een ‘unie van burgers en lidstaten’.³² Dat gaat goed samen zolang je gewone mensen wel burgers noemt maar ze als onderdanen behandelt.

NOTEN

- 1 Met dank aan Alex Jettinghoff voor zijn medewerking aan eerdere versies van deze bijdrage.
- 2 Voluit: Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Zie voor het oordeel van een ken-

ner A.T.J.M. Jacobs, ‘Het Verdrag van Lissabon en de Europese Grondwet. Is er een “overtuigend” verschil?’, in: *Nederlands Juristenblad* 83 (2008) pp. 320-329.

- 3 *De l'esprit des lois*, 1748, VI, 3; (*Over de geest van de wetten*, Amsterdam 2006, p. 227)

- 4 De praktijkjurist Portalis, vooraanstaand lid van de staatscommissie ter voorbereiding van de Napoleontische Code civil sprak in 1800 de gedenkwaardige woorden: ‘Un code, quelque complet qu’il puisse paraître, n’est pas plus tôt achevé que mille questions inattendues viennent s’offrir au magistrat. Car les lois, une fois rédigées demeurent telles qu’elles ont été écrites. Les hommes, au contraire ne se reposent jamais.’
- 5 H.-M.Th.D. ten Napel, ‘De rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen’, in: *Nederlands Juristenblad* 73 (1998), pp. 67-71, citaat op p. 67. En op p. 68: ‘Mede als gevolg van de door het EHVJ systematisch toegepaste teleologische interpretatiemethode is in de afgelopen decennia een Europees politiek en constitutioneel bestel ontstaan dat inmiddels meer overeenkomsten vertoont met een bondsstaat dan met een traditionele volkenrechtelijke samenwerkingsvorm.’
- 6 T. Koopmans, ‘The Role of Law in the Next Stage of European Integration’, in: *International Comparative Law Quarterly* 35 (1986) pp. 925-931. Zie voor een soortgelijke waarneming van een buitenstaander Margaret McCown, ‘Judicial Law-Making and European Integration’, in: J. Richardson (red.), *European Union. Power and Policymaking*, Routledge 2006, pp. 171-185.
- 7 De Raad van Europa kent inmiddels 47 lidstaten die het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) hebben geratificeerd en daarmee de rechtsmacht van het EHRM hebben geaccepteerd. Alle lidstaten van de EU zijn ook lid van de Raad van Europa. Omdat een van de zogenoemde Kopenhagen-criteria voor toelating tot de EU de bescherming van mensenrechten betreft, is de Raad van Europa ook een wachtkamer voor aspirant-EU-lidstaten. Het Verdrag van Lissabon voorziet in de toetreding van de EU tot het EVRM (art. 6 lid 2).
- 8 EHVJ, 5 februari 1963, C 26/62 – Van Gend & Loos, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg (Jur.)* 1963, I.
- 9 EHVJ, 15 juli 1964, C 6/64 – Costa/ENEL, *Jur.* 1964, 1209.
- 10 Ontleend aan het Griekse woord, dat doel betekent; staat tegenover de grammaticale interpretatie waarin de letter van de wet bepalend is.
- 11 M. Claes en B. de Witte, ‘Report on the Netherlands’, in: A.M. Slaughter e.a., *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford 1998, p. 181. Het geheim van de raadkamer maakt dat het bij een suggestie moet blijven.
- 12 C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle 1968, pp. 375 en 433-434.
- 13 Uit art. 249 EG-Verdrag: ‘Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.’
- 14 P. Craig en G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2008, p. 13.
- 15 In Solange-II, gewezen in 1986, nuanceerde het BVerfG Solange-I, gewezen in 1974. Op moment van schrijven moet het hof zich nog uitspreken over het Verdrag van Lissabon.
- 16 ‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.’
- 17 A. Føllesdal, ‘Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union’, in: *The Journal of Political Philosophy* 14 (2006) 2, pp. 441-468.
- 18 Met de indiening medio 2008 van wetsvoorstel 31 579 (*Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt, Dienstenwet*) heeft Nederland een belangrijke eerste stap gezet.
- 19 I. van den Burg, ‘Een ambitieuze agenda voor een eerlijk Europa. Opdracht aan de sociaal-democratie’, in: *Socialisme & Democratie* 65 (2008) 7/8, pp.12-20, citaten op pp. 12 en 17.
- 20 Defrenne I (C 80/70), II (C 43/75) en III (C 149/77).
- 21 R. A. Cichowski, *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, Cambridge 2007.
- 22 ‘Le mot de jurisprudence doit être effacé de notre langue; dans une pays qui a une constitution, une législation, la jurisprudence ce n’est autre chose que la loi.’ Aangehaald in G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, Deventer 1999 (bewerkt door T. Koopmans), p. 16.
- 23 R. Bellamy, ‘The Democratic Constitution: Why Europeans Should Avoid American Style Constitutional Review’, in: *European Political Science* 7 (2008) pp. 9-20.
- 24 Deel II van het Grondwettelijk Verdrag en na de verwerping daarvan een afzonderlijk protocol bij het Verdrag van Lissabon.

- 25 Valéry Giscard d'Estaing, Speech Elements from the Henry Kissinger Lecture, 11th February 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches>; idem, 'Address to the EP Plenary: Presentation of the draft EU Constitution', in: *Human Rights Law Journal* 24 (2003) 1-4, pp. 79-82.
- 26 L. Wildhaber, 'A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?', in: *Human Rights Law Journal*, 23 (2002) 5-7, pp. 161-165.
- 27 Aangehaald door Fred J. Bruinsma, 'The Room at the Top: Separate Opinions in the Grand Chambers of the ECHR (1998-2006)', in: *Ancilla Iuris* 3 (2008) pp. 32-43.
- 28 Art. 118 lid 1 van de grondwet: 'De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.'
- 29 Enkele procedurevoorschriften lijken rechtstreeks ontleend te zijn aan Aanbeveling 1429 (1999) van de PACE, zoals de opstelling van de vacature door middel van een advertentie, de instelling van een onafhankelijke voordrachtsadviescommissie en een lijst in alfabetische volgorde (teneinde de beslissende autoriteit alle beoordelingsvrijheid te geven). Wel zwijgt de notitie over het geslacht van de kandidaten, iets waar de Aanbeveling uitdrukkelijk een punt van maakt. Zie verder F. Bruinsma, 'De rechtshervormingen voor het EHRM van 2004', in: *NJCM Bulletin* 29 (2004) 7, pp. 870-882.
- 30 Art. 255, voor zover relevant in dit opzicht, luidt als volgt: 'Het comité bestaat uit zeven personen, gekozen uit voormalige leden van het Hof van Justitie [...], personen die de hoogste nationale rechterlijke ambten bekleden en personen die bekend staan als kundige rechtsgeleerden, waarvan er één wordt voorgedragen door het Europees Parlement.'
- 31 Van der Pot, *Handboek*, p. 364.
- 32 J. Hoeksma, 'Een nieuw verschijnsel en een nieuwe term', in: *Nederlands Juristenblad* 83 (2008) pp. 2220-2224.

Het Europese misverstand

Mark Kranenburg¹

Voor de Brusselse bestuurlijke elite is de Europese eenwording een vanzelfsprekendheid. Tegelijk neemt onder de burgers het onbegrip over datzelfde Europa toe. Waar is de kortsluiting ontstaan en kan die ongedaan worden gemaakt? Enige observaties vanuit de praktijk.

De voortgaande trein

De Europese politiek houdt van vervoersmetaforen. Zo is er de trein die model staat voor de steeds verdergaande integratie en uitbreiding. Van station naar station zet deze trein zijn weg voort in de richting die ooit, in de jaren vijftig, door de *founding fathers* is uitgestippeld. Soms in grote vaart, soms als gevolg van obstakels nauwelijks vooruitkomend, maar desondanks altijd op weg. Is het niet het beeld van de trein dan is er wel dat van de fiets. Europa als fiets die niet mag omvallen en derhalve niet mag stoppen maar altijd vooruit moet.

En dan zijn er de critici. Zij die vinden dat het allemaal te snel gaat met dat ene Europa, of te dwingend. Hun beeld is dat van de stoomwals die niets en niemand ontziend zijn weg baant dwars door nationale structuren en eigenaardigheden. Tussen de voor- en te-

genstanders bevindt zich het publiek. Soms onwetend, soms ongerust en maar al te vaak ongeïnteresseerd. Zonder vervoermiddel zit het in de doolhof. Europa weet maar niet te boeien, laat staan te enthousiasmeren. Jammer voor degenen die het graag anders zouden willen zien, maar tegelijk niet uniek voor het openbaar bestuur. Leiding geven aan de publieke zaak, of het nu de gemeente, de provincie of het land betreft, wordt toch veelal gezien als een noodzakelijk kwaad.

Maar als het over Europa gaat, valt het woord ‘noodzakelijk’ al gauw weg en is het alleen nog maar een kwaad. Dan stemt het publiek in referenda tegen verdere integratie van de Europese Unie of blijft het bij verkiezingen voor het Europees Parlement massaal weg, waardoor er voor de Europese volksvertegenwoordigers sprake is van een legitimitetsprobleem.

Het volk begrijpt het niet, luidt de reactie van bestuurlijk Brussel als het electoraat zich weer eens recalcitrant heeft gedragen. En er wordt een communicatiestrategie of een website tegen aangegooid opdat het volk het alsnog zal begrijpen. Het is de in de politiek vaker vertoonde reactie: ontkenning. Als ontkenning echt niet meer volstaat, volgt geleidelijk aan aanpas-

sing aan de nieuwe omstandigheden. Om vervolgens oorspronkelijke stellingnames maar zo snel mogelijk te vergeten.

Zie hoe de Nederlandse politiek met het onderwerp Europa omgaat. Het is nog niet eens zo lang geleden dat een Nederlands politicus niet meetelde in het Europees discours (als dat al zo mocht worden genoemd) als hij of zij geen uitgesproken voorstander van het federale Europa was. Daar lag immers de toekomst. Het was de tijd dat bijvoorbeeld het nationaal verkiezingsprogramma van de vvd ondergeschikt werd verklaard aan het Europese programma van de liberalen.

En nu? De Europese integratie is een stuk verder dan twintig jaar geleden toen dit soort steunbetuigingen als die van de vvd werden gedaan, maar de liefde voor dat ene Europa vanuit de nationale politiek is omgekeerd evenredig. 'Europa moet van het nationale erf af,' roepen PVDA-politici die de Europese politiek in willen. Wat kan Nederland voor Europa betekenen, was lange tijd het beginsel van de Nederlandse politiek, waarbij natuurlijk ook met een schuin oog gekeken werd naar het nationaal belang. Nu is het omgedraaid: wat kan Europa voor Nederland betekenen? Materieel hoeft het nog niet eens zoveel uit te maken, want gingen Europees en nationaal belang niet altijd hand in hand? De mentaliteit waarmee Europapolitiek bedreven wordt, is een andere geworden. Europa wordt niet langer offensief maar defensief benaderd.

Het is allemaal verklaarbaar. Leidende politici die

kiezers verwijten geen kennis te hebben van het Europese project, beseffen maar al te goed dat brede weerstand niet volledig genegeerd kan worden. Weerstand die zij soms zelf hebben gecreëerd, bijvoorbeeld als het gaat om de aarzelingen tegenover de almaar verdere uitbreiding van de Unie. Indertijd zo vanzelfsprekend voor de architecten van de Europese tekentafels, maar inmiddels allang niet meer. Van een koude kermis thuisgekomen, heet dat. Maar zelfs dan is het niet eenvoudig de trein tot stilstand te brengen. Neem de meest recente uitbreiding.

Feest in Roemenië, feest in Bulgarije. Het was 1 januari 2007 en beide landen konden zich vanaf dat moment lid van de Europese Unie noemen, lid van de Europese familie. Een lang gekoesterde wens was toch nog in vervulling gegaan. Acht jaar daarvoor hadden beide landen gehoord dat ze er nog niet 'klaar' voor waren. Roemenië en Bulgarije werden uit het blok van twaalf nieuwe toetreders gezet, omdat hun aanpassingsprogramma om aan de standaarden van de Europese Unie te voldoen te ver achterop was geraakt. Zowel de hervormingen van het justitieel apparaat als de bestrijding van corruptie lieten te wensen over. De twee voormalige Oostbloklanden kregen een nieuwe deadline: 1 januari 2007 of anders, bij in gebreke blijven, uiterlijk 2008.

Het werd met horten en stoten 2007. Anderhalf jaar later kwam de Europese Commissie met een voortgangsrapportage over de hervormingen in Roemenië

en Bulgarije. Erg lovend waren de rapporteurs uit Brussel niet. Nog altijd was er sprake van een welig tierende corruptie en van een goed functionerende rechtsstaat bleek nog geen sprake. Een aantal toegezegde subsidies werd voor even in de ijskast gezet. Meer kon de rest van Europa niet doen. Roemenië en Bulgarije waren immers lid.

Streng zou men zijn. Maar wat is streng als kandidaat-leden weten dat hun lidmaatschap met hooguit een jaar vertraagd zal worden wanneer ze hun zaken niet op orde hebben? Zo moet het dus niet meer, zelden de 'oude' landen van de Europese Unie. Bij een volgende uitbreiding van de EU moest erop worden toegezien dat strikt is voldaan aan de toelatingscriteria alvorens de lidmaatschapkaart wordt uitgereikt. Europa vertoonde weer eens het gedrag van de verslaafde roker. Ook die zegt stevast: de volgende keer stop ik echt.

In de Europese Unie overheerst de politiek van de voldongen feiten. Het laatste besluit is altijd een logisch en onomkeerbaar voortvloeiend van het vorige besluit, met als gevolg dat de weg terug in het Europese circuit niet bestaat. Tenzij er van buitenaf hardhandig wordt ingegrepen, zoals het geval was in 2005, toen een meerderheid van de kiezers in Frankrijk en Nederland 'nee' zei tegen de Europese grondwet en daarmee de voortdenderende trein tot stilstand bracht. Wat voor de bestuurlijke en politieke elite een vanzelfsprekendheid was, 'een rechtstreeks vervolg van waartoe eerder reeds was besloten', was voor de meerderheid

van het electoraat dat zich erover uit mócht spreken, een brug te ver.

De mensen begrijpen het niet, was opnieuw de hoovardige reactie van de terechtgewezenen. De mensen willen het niet, zou een accurater verklaring zijn. De kiezers wilden geen groen licht geven voor een project waar zij totaal geen greep op hadden. Brusselse logica is nu eenmaal niet automatisch menselijke logica. Integendeel.

Brusselse logica: de kindvriendelijke aansteker

Europese logica is die van de interne markt, ze vereist een gelijk speelveld voor iedereen. Concurrentievervalsing is uit den boze. Gelijke kansen voor gelijke spelers. Geen speld tussen te krijgen. Maar koppel dat principe aan het gegeven dat iedere bureaucratie de natuurlijke neiging heeft zichzelf het best in staat te achten om te handelen en er ontstaat een monstrem. Het begrip subsidiariteit is voor de Brusselse ambtenarij toch in overwegende mate een papieren begrip. Er is altijd wel een reden om een activiteit tot een Brusselse aangelegenheid aan te merken.

Dan blijkt bijvoorbeeld de introductie van kindveilige wegwerpaanstekers opeens een Europese taak. Sinds 2007 is het fabrikanten in de hele Europese Unie, van Lissabon tot Helsinki en van Dublin tot Tallinn, verboden nog langer wegwerpaanstekers op de markt te brengen die niet aan de kindveiligheidseisen van de Europese Unie voldoen. Of men in Brussel waanzinnig

geworden is, vroeg de Beierse deelstaatminister Emilia Müller zich een jaar eerder af in het regionale parlement toen zij beschikking C(2006) 1887 van de Europese Commissie uit de stapel hamerstukken had gevist. 'Je reinste flauwekul' noemde ze de kindveilige aansteker. Dat aanstekers niet in kinderhanden thuishoren, wist iedereen. Dan hoefde er toch geen speciale wettelijke regeling voor kindveilige aanstekers gemaakt te worden, vroeg zij zich hardop af.

De door de EU goedgekeurde aansteker is een wegwerpaansteker die iets meer kracht vergt, zodat 'kinderen jonger dan 51 maanden' – zoals de EU-beschikking voorschrijft – de aansteker geen vlam kunnen laten vatten. Doorgeschoten Brusselse bemoeizucht? Of de Europese werkelijkheid van alle dag? De maatregel is de EU ten voeten uit: goede bedoelingen resulterend in onnavolgbare regelgeving, enerzijds veroorzaakt door de wetten van de interne markt die hun eigen logica hebben en anderzijds door onwetendheid bij politici uit de lidstaten over wat er mede namens hen is afgesproken.

Waarmee het allemaal begint, is de vraag of er een Europees wegwerpaanstekerprobleem is dat Europa dan ook dient aan te pakken. Wel degelijk, aldus Europees Commissaris voor Volksgezondheid en Consumentenaangelegenheden Markos Kyprianou toen hij zijn voornemen presenteerde. Gemiddeld komen zo'n 34 tot 40 mensen, hoofdzakelijk kinderen, jaarlijks om het leven door branden, veroorzaakt door kinderen die

met onveilige aanstekers spelen. Worden die ongevallen dan Europees bijgehouden? Nee, de ambtenaren van de commissaris hadden gegevens uit Groot-Brittannië geëxtrapoleerd. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn in elk geval voor Nederland verre van alarmerend. In de periode 1990-1995 werd één dode per vier jaar geconstateerd als gevolg van kinderen die met vuur hadden gespeeld. In de jaren daarna was sprake van een verder dalende tendens van dit soort ongelukken.

Maar de commissaris had zijn misstand die om een oplossing schreeuwde. Hij kon daarbij verwijzen naar de Verenigde Staten waar de kindveilige aanstekers al sinds 1995 zijn voorgeschreven. Hij riep de lidstaten op de Commissie te steunen in haar plan. 'Voor niet meer dan vier cent per aansteker kan het leven van een kind worden gered. Is dit te veel gevraagd?' aldus Kyprianou.

En inderdaad, wie kan daarop tegen zijn? Iemand die vindt dat niet elk eventueel probleem moet worden gepareerd met gedetailleerde regelgeving uit Brussel, zoals bijvoorbeeld de Beierse minister Müller. Het staat zo onschuldig in de beschikking: een 'kinderveiligheidstest' moet uitsluitel geven of een wegwerpaansteker al dan niet aan de nieuwe eisen voldoet. Maar wat houdt nu zo'n 'systematisch uit te voeren' test in? Het blijkt te gaan om testpanels van honderd kinderen uit zorgvuldig opgebouwde leeftijdscategorieën van ten hoogste vier jaar en drie maanden oud, die in twee pogingen de aansteker aan moeten zien te krijgen. Na

vijf minuten wordt de test herhaald. In totaal moeten de aanstekers op vijf verschillende plaatsen uitgeprobeerd worden. Lukt het in minstens 85 procent van de gevallen niet de aansteker aan te krijgen, dan is het ding kindveilig. Het is allemaal 'schrijftafelwijsheid die niets meer met de werkelijkheid van doen heeft', oordeelde Müller.

Los daarvan, als er iets geregeld moet worden, waarom moet Brussel dit dan doen en wordt het niet overgelaten aan de afzonderlijke lidstaten? Dit was ook de kern van vragen die het Tweede-Kamerlid Harry van Bommel (sp) in 2006 stelde aan toenmalig minister Hans Hoogervorst van Volksgezondheid (vvd). Was deze niet met hem van mening dat een voor de hele Europese Unie geldende regeling niet in overeenstemming was met de regels voor subsidiariteit en proportionaliteit? Nee, antwoordde de bewindsman enkele weken later. Een door de EU opgelegde regeling was gerechtvaardigd omdat de lidstaten het onderling niet eens konden worden over de manier waarop het gevaar van kindonveilige aanstekers aangepakt diende te worden. Voor Nederland had wetgeving bijvoorbeeld helemaal niet gehoeven, wegens het ontbreken van een probleem, zo maakte Hoogervorst duidelijk. Andere lidstaten vreesden voor de neveneffecten. Konden bejaarden of gehandicapten nog wel overweg met de lastiger te bedienen kindvriendelijke aansteker? Ten slotte waren er nog landen die, zoals een ambtenaar van de Europese Commissie het uitdrukt, 'ethische bezwaren'

hadden tegen het inzetten van zeer jonge kinderen om de aanstekers te testen.

Verdeeldheid tussen lidstaten is in dit geval juist een extra argument voor Brusselse regelgeving, maar dan wegens interne marktoverwegingen. Die zeggen dat de regels voor bedrijven in de verschillende lidstaten zoveel mogelijk dezelfde moeten zijn om concurrentievervalsing te voorkomen. Volgens Hoogervorst zou het ontbreken van een Europese regeling 'onvermijdelijk' leiden 'tot een ongelijk niveau van bescherming en tot handelsbelemmeringen tussen de lidstaten voor aanstekers'.

Hij wordt hierin bijgevallen door de industrie. Als het moet, wil deze best kindvriendelijke aanstekers produceren, maar dan wel op voorwaarde dat iedereen dat moet doen. Anders zou dat bijvoorbeeld kunnen betekenen dat in China geproduceerde niet-kindveilige aanstekers via sommige lidstaten alsnog op de Europese markt komen. Aangezien deze aanstekers net iets makkelijker in het gebruik zijn, kan dat ten koste gaan van het marktaandeel van de Europese bedrijven.

Zo was het uiteindelijk de interne markt die de 'EU-brede' wegwerpaanstekerregeling bedong. In alle lidstaten werd de beschikking veelal zonder parlementaire bemoeienis in de bestaande wetgeving verwerkt. Alleen de Duitse Bondsraad, aangespoord door het verzet uit Beieren, stemde tegen. Maar in de Europese Unie werden de Duitsers overstemd. Daarom stemde de Bondsraad later alsnog in.

De interne markt creëert op deze manier zijn eigen wetmatigheden met als onverbidde uitkomst: meer Europa. En daar zit nu juist het probleem voor politici die met achterbannen te maken hebben die het anonieme Europa steeds minder kennen en daardoor ook minder erkennen. Het voor de hand liggende antwoord is dat Europa beter moet worden uitgelegd. Vervolgens worden de ogen gericht op de journalistiek.

Brussel en de media

Het is de meest gehoorde verzuchting van Nederlandse europarlementariërs als het over aandacht – beter gezegd het gebrek aan aandacht – in de media gaat: ‘Hadden we behalve een *Den Haag Vandaag* maar een *Brussel Vandaag*.’ Alsof dat het probleem zou oplossen.

Menig wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat de aandacht voor de Europese politiek in de media in geen verhouding staat tot de aandacht voor nationale politiek, terwijl Brusselse besluiten toch vaak verstrekkende gevolgen hebben voor de lidstaten. De achterliggende gedachte bij de roep om een *Brussel Vandaag* is duidelijk: als er maar meer over de Europese Unie bericht wordt, volgen de belangstelling en de betrokkenheid vanzelf. Natuurlijk is er enig causaal verband, maar het vergroten van interesse vergt aanzienlijk meer dan extra televisie-minuten of nog wat stukjes in de krant.

Zeker in de Nederlandse media is het nog niet eens zo beroerd gesteld met de berichtgeving over Europa.

Alle landelijke Nederlandse kranten beschikken over minstens twee correspondenten in Brussel. Hetzelfde geldt voor het Algemeen Nederlands Persbureau waar bij nagenoeg alle media zijn aangesloten. De publieke omroep heeft een geïntegreerde NOS-afdeling waarin televisie, radio, internet en Wereldomroep samenwerken op een Brussels bureau. Het is niets in vergelijking met de ruim tweehonderd in Den Haag geaccrediteerde journalisten, maar het is de vraag of dat de maat moet zijn. Afgezet tegen andere lidstaten van de EU steekt de omvang van het Nederlandse perskorps in elk geval niet ongunstig af.

De berichtgeving uit Brussel is maar in zeer beperkte mate vergelijkbaar met die vanaf het Binnenhof, omdat het besluitvormingsproces in Brussel zo anders is. Waar, gechargeerd gesteld, in Den Haag elk besluit is doordeesemd van de (partij)politieke machtsvraag, is het tegendeel het geval in Brussel. De consensusmachine die de Europese Unie draaiende houdt, is niet gebaat bij politieke gevechten op het scherpst van de snede. Dit gegeven vindt onmiddellijk zijn vertaling in journalistieke benadering en aandacht.

De in 2003 overleden PVDA-politicus Piet Dankert vatte reeds in 2000 in zijn bijdrage voor het *Jaarboek voor het democratisch socialisme* het probleem van de politieke herkenbaarheid helder samen: ‘Een voor de kiezer even aantrekkelijke democratische structuur als de nationale zal de EG/EU in haar huidige vorm niet krijgen. Verkiezingen voor het Europees Parlement

kunnen niet uitmonden in een Europese regering die door het Parlement naar huis gestuurd kan worden. De leden van de Europese regering, die van de Raad of Europese Raad hebben een nationale politieke legitimiteit en geen Europese.²² Zolang de met nationale democratieën samenhangende heldere, digitale machtsstructuur binnen de Europese bestuurslaag ontbreekt, zal de berichtgeving van dat ‘front’ dan ook anders en minder spannend zijn.

Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen rol is weggelegd voor de media. Waar in democratieën journalisten zichzelf een (gelukkig niet-gedefinieerde) taak hebben toebedeeld als controleurs van de macht, valt er in Brussel nog wel het nodige te doen. De mate van media-aandacht heeft geen gelijke tred gehouden met de uitbreiding van het takenpakket van de Europese Unie. Het gaat dan om het in de gaten houden van wat door de Rotterdamse hoogleraar Rinus van Schendelen steevast wordt aangeduid als de Brusselse ‘pijplijn’. Welke besluiten met vaak onomkeerbare gevolgen voor nationale lidstaten zijn er in voorbereiding?

Te vaak wordt ‘Den Haag’ verrast door wat er uit ‘Brussel’ komt. Dat hoeft overigens niet, want op Haagse ambtelijke niveaus is men prima op de hoogte van wat er in de Europese Commissie aan beleid in voorbereiding is. Maar soms hebben departementen geen belang bij ruchtbaarheid. Het zou maar tot ongewenste politieke obstructie kunnen leiden. Op dit ter-

rein is voor de journalistiek nog een wereld te winnen. Het vergt journalisten in Brussel met een speciale antenne voor nationale gevoeligheden. Dat kan maar in beperkte mate van de geaccrediteerde correspondenten verwacht worden aangezien van hen toch vooral het ‘grote’ Europees politieke verhaal gevraagd wordt. In feite zit de journalistiek met dezelfde kortsluiting tussen Brussel en het eigen land als nationale en Europese politici. Zoals het voor de hand ligt (en altijd ook weer wordt geprobeerd) dat nationale en Europese politici over en weer op een meer structurele wijze samenwerken en overleggen, zou dat ook moeten gelden voor journalisten.

Wat dit betreft zou de in het Verdrag van Lissabon afgesproken ‘oranje-kaartprocedure’ een heilzaam effect kunnen hebben op de politisering van de Europese besluitvorming en daarmee ook op de aandacht van de media. De procedure houdt in dat nationale parlementen kunnen uitspreken dat bepaalde voorstellen uit Brussel niet tot de competentie van de Europese Unie behoren. Weet een parlement voldoende collega-parlementen in andere lidstaten mee te krijgen, dan kan dit er na een uitvoerige procedure toe leiden dat een voorstel van de Europese agenda wordt afgehaald. Hier is dus sprake van een duidelijke politieke machtsvraag. Wie beslist: Brussel of de nationale lidstaat? Een gevecht waar media ook ongetwijfeld belangstelling voor zullen hebben.

De Europese paradox

Toch kan ook hiermee het probleem van de afstand die Europa oproept maar beperkt worden opgelost. Het door Dankert beschreven structurele verschil tussen het Europese en nationale bestuur blijft bestaan. Dus misschien wordt het tijd om op dat punt de ambities bij te stellen. Kort gezegd: dat Europa wat minder prentieus wordt, oftewel zich realistischer gaat gedragen. Minder grootspraak dus. Brussel zal afmoeten van de 'Europa-is-goed-voor-u-doctrine'.

De Week van de gelijke kansen voor iedereen, de Week van het water, de Week van de energiebesparing. Europa is er voor iedereen. Alsof het de aankondiging van de nieuwste Broadwayproductie betreft, zo groot maakt de Europese Commissie dit elke week opnieuw kenbaar door middel van een immens en in de avonden hel verlicht spandoek dat de complete zijgevel van het imposante onderkomen van het dagelijks bestuur van de Europese Unie in Brussel beslaat. Het is de hulpeloze schreeuw om aandacht van de zich nog altijd maar niet begrepen voelende Unie. De lijdensweg van eerst de Europese grondwet en later het Verdrag van Lissabon is illustratief voor zowel het functioneren van de Europese Unie als de geringe waardering die de EU ondervindt.

Waar dit het meest pijnlijk wordt ervaren is in Brussel zelf, bij dat deel van de Unie dat er bij wijze van spreken van leeft: grofweg het Europa van de Europese Commissie en het Europa van het Europees Parlement.

De Europawijk rondom het Schumanplein waar zij elkaar letterlijk tegenkomen is hun biotoop. Vrijwel dagelijks bevestigen zij elkaars bestaansrecht. Hier zitten de representanten bij uitstek van het 'Brussel vooruit'-denken. Hoe meer vanuit de Europese gezamenlijkheid hoe beter, is bij de meesten nog altijd het leidend beginsel. Zelfbeperking is een onbekend woord. Zo bouwt de Brusselse combine van Parlement en Commissie verder aan het Europese luchtkasteel. Voor een Europa dat net zo grenzeloos opereert als zichzelf in de door henzelf geschapen Brusselse werkelijkheid.

De Europese Unie is één grote paradox. Landen staan in de rij lid te worden voor een samenwerkingsverband dat door de bevolking van de landen die er reeds deel van uitmaken, slechts matig wordt gewaardeerd. Het kwam tot uitdrukking tijdens referenda in Frankrijk, Nederland en Ierland. Sindsdien verkeert de EU in een ernstige identiteitscrisis. Ondanks dit alles werd datzelfde Europa haast ongemerkt toch weer 'best wel belangrijk'. De VN, de Wereldhandelsorganisatie en de advocaten van Microsoft weten er alles van.

De Europese samenwerking beschikt over een veel te zware motor voor een nog altijd bescheiden voertuig. Een overambitieuze Brussels bestuur met bijbehorende bureaucratie staat tegenover maar mondjesmaat meewerkende lidstaten. Zoiets moet een keer fout lopen. Dat gebeurde dan ook, zoals de gang van zaken rond het Europees grondwettelijk verdrag heeft aangetoond.

‘Het betere is de vijand van het goede’, zegt het spreekwoord. Dit geldt bij uitstek voor de Europese Unie. Brussel dreigt telkens weer in zijn eigen pretenties te verdrinken. Maandenlang werd gesproken over een directe EU-betrokkenheid bij Afghanistan. Het werden uiteindelijk 160 moeizaam bij elkaar gesprokkelde politiemensen. Op papier. Het was een aanbod waarmee de Unie het lachertje van de internationale gemeenschap werd.

Europa zou in 2010 de meest concurrerende economie ter wereld worden, was het doel dat de Europese regeringsleiders zich begin deze eeuw in Lissabon stelden. Het ‘Lissabonproces’, goed voor oneindig veel extra vergadersessies, was geboren. De jaren daarop groeide zowel de economie van de Verenigde Staten als die in Azië vele malen sneller dan de Europese. Het 2010-streven werd twee jaar geleden dan ook maar losgelaten.

De illegale migratie ten slotte. Hoeveel malen verscheen Europees Commissaris Franco Frattini (Justitie) niet in de openbaarheid om te verklaren dat de Europese Unie gezamenlijk ten strijde zou trekken tegen de stroom illegalen uit Afrika die op de kusten van landen als Italië, Spanje en Malta landden? Ook dit ont-aardde weer in een bedeltocht langs lidstaten met een wederom zeer bescheiden resultaat.

Grote woorden, kleine daden. Zo weet de Europese Unie zichzelf altijd weer in de weg te zitten. Verblind door de ambities dreigt de realiteit uit het oog te worden

verloren. En zo draaien de Brusselse diensten verder: een Europese aanpak van obesitas, Europese regels voor de aankoop van milieuvriendelijke voertuigen op gemeentelijk niveau, Europese regels tegen zonnebrand.

Bestaansrecht in bescheidenheid

Het ‘nee’ in Frankrijk en Nederland tegen het grondwettelijk verdrag is alom uitgelegd als een *wake up call* voor de EU. De spreekwoordelijke trein was te lang doorgereden zonder acht te slaan op de passagiers, luidde de deemoedige analyse van de veroordeelden. Om vervolgens alle noodremmen in diezelfde trein te blokkeren. Want dat bevolkingen van EU-landen nóg eens de mogelijkheid krijgen zich per referendum over het verenigd Europa uit te spreken, is de afgelopen maanden zoveel mogelijk uitgesloten. Als bestuurders zo weinig geloof in eigen overtuigingskracht hebben, zegt dat veel over het project waarvoor die steun moet worden verworven.

Dat is niet verwonderlijk wanneer de negatieve benadering vooropstaat. Neem minister-president Jan Peter Balkenende, nadat de regeringsleiders een akkoord hadden bereikt over het nieuwe Europees Verdrag. ‘Het is een gewoon wijzigingsverdrag geworden’, zei de premier in de Tweede Kamer, om daarna een opsomming te geven van wat er allemaal volgens hem terecht niet in het Verdrag stond. Met een dergelijke instelling valt een toch al sceptisch electoraat natuurlijk nooit te overreden. Bij overtuigde Europeanen wordt

de Nederlandse regering vanwege deze houding gebrek aan bevlogenheid verweten. Maar daar gaat het helemaal niet om. Europa hoeft niet uitgelegd te worden als een prachtige constructie. Dat gold vlak na de Tweede Wereldoorlog, toen het Europese eenheidsstreven synoniem was voor het 'nooit-meer-oorlog-ideaal'. Nu is een sterk, gezamenlijk en gestroomlijnd Europa een zaak van welbegrepen eigenbelang. Maar ook dit offensieve verhaal wordt niet verteld. Zo blijft Europa één groot misverstand.

De Europese Unie heeft een imago probleem. Zeker in Brussel wordt dit als erg ervaren. En dan wordt er weer geklaagd dat het publiek maar niet warm wenst te lopen voor Europa. De vraag is of dit nu werkelijk zo onrustbarend is. Welke burger houdt nu van zijn overheid? Dat besef is in Brussel nog niet echt doorgedrongen. Krampachtig blijft men beweren dat Europa het beste met zijn burgers voor heeft. Zie de onnozele reclame-uitingen voor eigen activiteiten aan de gevels van de Europese gebouwen. Dat is natuurlijk onzin. Ook Europese politiek is in de meeste gevallen een nul-somspel. De winst voor de één is het verlies voor de ander. 'Goedkoper mobiel bellen in het buitenland dankzij ons,' kraait de Unie, die de vergoedingen die telecombedrijven elkaar in rekening brengen voor het gebruik van elkaars netwerken wil beperken. Alsof de telefoonbedrijven de vermindering van deze zogenaamde *roaming*-opbrengsten niet elders op hun abonnees zullen verhalen.

Politiek is keuzes maken. Dat leidt de ene keer tot boze boeren, de andere keer tot boze industrieën en weer een volgende keer tot boze landen. Hoe bozer de buitenwereld, hoe beter: het betekent in elk geval dat Europa ertoe doet. Maar in Brussel wordt er liever weer een nieuwe, ongetwijfeld peperdure communicatiestrategie uitgevonden die de verworvenheden van het Verenigd Europa voor ons allemaal nog eens uiteenzet. Want Europa wil geliefd worden. Maar dat is nu juist de grote denkfout. Met nieuw beleid tracht men de liefde te kopen, terwijl minder beleid pas echt wervend zou kunnen zijn.

Toch zal Europa op een andere manier verder moeten, wil het nog enigszins aansluiting houden bij de burgers. Dat de Europese Unie bestaansrecht heeft, betwijfelt nauwelijks iemand. Wat zouden de gevolgen zijn van de kredietcrisis als de euro niet had bestaan? Maar de euro was dan ook geen doel op zich, maar een antwoord op internationalisering. Zolang Europese samenwerking een logisch gevolg is van externe ontwikkelingen, is er meestal geen probleem. De trend van schaalvergroting, zoals de globalisering, is een gegeven. Europa zorgt voor de bijbehorende bestuursstructuur. Handelsblokken elders vergen handelsblokken hier. Europese milieuproblemen vragen Europese antwoorden. Europese bankproblemen roepen om een Europees gecoördineerd aanpak. Weinigen zullen dit aanvechten.

Mis gaat het pas als zo'n organisch gegroeide samenwerking een geheel eigen dynamiek gaat ontwikkelen,

waardoor geaccepteerde grensoverschrijdende samenwerking tot niet-geaccepteerde grenservagende samenwerking gaat leiden. Dat is wat in de Europese Unie telkens gebeurt, omdat Brussel zich niet weet in te houden. Dan wordt Europa in de ogen van de buitenwereld een bedreigende, bemoiezuchtige en oncontroleerbare veelvraat, met als gevolg dat er ook geen

zicht meer is op de vele goede dingen van de Europese Unie.

Het Europees apparaat in Brussel is verslaafd aan nieuwe doelen en projecten. Maar in plaats van op Europese schaal de obesitas aanpakken kan de Unie beter de eigen obesitas aanpakken. Het beste Europa is nog altijd een bescheiden Europa.

NOTEN

1 Dit hoofdstuk is voor een deel gebaseerd op twee artikelen die eerder in *NRC Handelsblad* verschenen: 'Zo blijft de Europese eenwording één groot misverstand', 8 december 2007, en 'Waanzin als Europese werkelijkheid', 14 maart 2007.

2 P. Dankert, 'Europese integratie en democratie', in: F. Becker e.a. (red.), *De toekomst van de democratie. Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 2000, p. 200.

De grenzen van een eliteproject

René Cuperus

De kater van de onverwacht grote nee-stem in het Nederlands referendum over de Europese grondwet is nog altijd niet verwerkt. Een nieuw referendum werd geblokkeerd, terwijl alleen het winnen van een tweede referendum de Nederlandse politieke partijen een on-dubbelzinnig mandaat voor hun Europa-politiek zou hebben opgeleverd. De burger is nu opnieuw kopschuw over Europa. De boodschap die hij aan het grondwetavontuur heeft overgehouden, is: 'U hebt verkeerd gestemd. U had geen nee mogen stemmen. Wij nemen Europa nu weer zelf in handen. Bedankt en tot ziens.'

De poging om de Nederlandse burger dichter met de neus op de realiteit van de Europese eenwording te drukken heeft contraproductief uitgepakt. Het beeld van het elitaire, technocratische Europa is door het afblazen van een tweede referendum helaas eerder bevestigd dan ontregeld. Europa kan het blijkbaar prima zonder de kennis, opvattingen en betrokkenheid van burgers stellen.

Zorgwekkend – voor democraten, maar speciaal voor sociaal-democraten – is dat de Franse, Nederlandse en Ierse grondwetsreferenda een grote sociale

kloof aan het licht hebben gebracht met betrekking tot opvattingen over de Europese Unie. *Well to do* hogeropgeleiden stemden massaal ja. Minder bemiddelde lageropgeleiden stemden massaal nee. Er was sprake van een riskante botsing tussen (zoals dat in de vakliteratuur naargeestig heet) 'meertalige mobielen' en 'enkeltalige plaatsgebonden immobielen', een scheiding naar opleiding, inkomen en 'toekomstgevoel'.¹ Hogeropgeleiden voelen zich senang in Europa, anderen voelen zich erdoor bedreigd. Dit is, hoe men verder ook over het Europees project mag denken, een alarmerende uitkomst.

De Europese Unie blijkt geen Internationale van het proletariaat maar een Internationale van de kosmopolitische elites te worden. Die trend te keren en te ontregelen, zou wel eens de hoofdpodracht van de Europese sociaal-democratie, en dus van de Nederlandse sociaal-democraten, kunnen zijn in het komende decennium. De tegenstelling tussen het pro-Europa van de elite en het non-Europa van links- en rechtspopulisten is een gevaarlijke tegenstelling. Juist de Europese sociaal-democratie heeft een historische taak hier als verzoenende bruggenbouwer op te treden.

Het vraagt om een diepgaande heroriëntatie op inhoud, richting, vaart en presentatie van het Europees project. Hoe te laveren tussen het grenzeloze Europa van de elite en de begrensde natiestaat van de populistten? Zal het lukken een vertrouwd en gezaghebbend 'gewone mensen-Europa' naderbij te brengen? Dit is de hamvraag voor de veerkracht en toekomstkansen van het proces van Europese eenwording.²

Hoogmoed en overmoed

Het Europees avontuur is net zo belangrijk als kwetsbaar. Het is een uniek samenwerkingsproject van voormalige ervijanden, van natiestaten die elkaar lange tijd naar het leven hebben gestaan en in hun onderlinge oorlogen miljoenen mensen de dood in hebben gedreven. Europa heeft zich in vele opzichten laten kennen als een barbaars continent.

De Europese samenwerking was een bezwering en ontstijging van die Europese ziekte. 'Het idee achter Europa was geweld te vervangen door wetten. Dat is precies wat de Europese Unie doet, ze ontwikkelt wetten die hopelijk geweld overbodig maken in Europa. Het oogmerk van de Europese Unie is niet het afschaffen van de natiestaten, maar het temmen van die staten, om ze zover te krijgen dat ze zich op een verstandige manier gedragen. [...] De Europese Unie bestaat in de eerste plaats om de natiestaten te helpen elkaar niet uit te moorden, en ten tweede om ze te helpen het er samen beter van af te brengen dan ze afzonderlijk zouden doen.'³

Vriend en vijand van de EU waren het er altijd over eens dat het Europees Project een project van de elite was, misschien ook wel moest zijn. Moedige Europapioniers als Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gasperi en Max Kohnstamm wisten in diplomatieke afzondering een vorm van Europese samenwerking te ontwikkelen die een terugval in agressief nationalisme onmogelijk moest maken. Het naoorlogse wederopbouwsentiment, 'nooit meer oorlog', gaf hun alle speelruimte en elk – ongevraagd – mandaat. Ze slaagden in hun opzet.

Maar men kan het ook scherper stellen. De Europese elite die na de inspanningen van Schuman en de zijnen aan de slag ging, kon juist door de 'nooit meer oorlog'-goodwill lang ongestoord haar gang gaan. Dat krediet van goed vertrouwen is geleidelijk aan opgebruikt. Zoals naoorlogse elites die door de holocaust ingegeven tolerantie voor buitenlanders de facto hebben overbelast door ongeremde massamigratie toe te staan onder gelijktijdige miskenning van integratieproblemen, zo heeft de naoorlogse elite het door de Tweede Wereldoorlog ingegeven taboe op nationalisme opgeblazen door nationaal gevoel, nationale identiteit en de natiestaat te ontkennen, zo niet te taboeïseren.

Juist de naoorlogse Europese pioniersgeneratie hoefde men niets wijs te maken over de kracht van nationalisme en het gedrag van agressieve natiestaten. Deze pioniers waren een voor een slachtoffer van de oorlog die Europa van 1914 tot in 1945 teisterde. Zij

waren door niets anders getekend en door niets anders gedreven. Zij stelden juist alles in het werk om die vernietigende kracht van agressief nationalisme te temmen en te beheersen. Maar onderschat is een ander bestanddeel van de traumatische erfenis van de Tweede Wereldoorlog.

De door Hitler ontketende Tweede Wereldoorlog staat symbool voor vijandig, superioriteitswaanzinnig racistisch nationalisme, maar symboliseert ook de bezetting en overweldiging van kleine landen door grote machten. De Duitse bezetting van grote delen van Europa staat ook voor autoritaire centralisatie van macht, voor verkrachting van nationale identiteit door het Derde Rijk, zoals ook de Sovjetbezetting van Oost- en Midden-Europa een trauma tegen een centraliserend machtscentrum aldaar met zich mee heeft gebracht. 'Brussel mag geen Moskou worden' is de leus waarmee anti-Europese politieke krachten in Oost-Europa aanhang mobiliseren.

Voor velen is Europa een project geworden om de nationale staten geheel en al te overstijgen. In het officiële spreken wordt dit evenwel luidkeels ontkend. Immers, het zou in de EU om weinig meer dan het delen van soevereiniteit gaan. Bovendien: de Europese Raad van nationale regeringsleiders is toch veel machtiger dan de Europese Commissie, dus vanwaar de bezorgdheid om de nationale staat?

Dit komt voort uit de onderliggende melodie die in Brussel gezongen wordt, en dat is het refrein van de

(zelf)opheffing van de natiestaat. Die zou veel te klein zijn geworden om te kunnen overleven in de globale wereldorde, ja, eigenlijk is Europa al een te kleine actor op het grote mondiale strategobord met Amerika, Rusland, India en China als tegenspelers. En dus is uitbreiding met Turkije minimaal nodig om de EU nog enige geopolitieke massa geven. In dit grote wereldbordspel zijn natiestaten marginaal. 'Kleinduimpje', zoals minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen zijn eigen natiestaat Nederland ooit betitelde.

De beste illustratie is misschien wel de freudiaanse verspreking die Europese Commissie-voorzitter José Manuel Barroso ooit maakte. De Britse tabloids hebben zich er wekenlang mee vermaakt, al trok in Nederland de slip of the tongue veel minder aandacht. Gevraagd naar zijn fascinatie met het Europees project filosofeerde Barroso over de wording van een grandioos nieuw keizerrijk: 'We are a very special Construction, unique in the history of mankind. [...] Sometimes I like to compare the EU as a creation to the organisation of empire. We have the dimension of empire. [...] What we have is the first non-imperial empire,' aldus Barroso. 'We have 27 countries that fully decided to work together and to pool their sovereignty. I believe it is a great construction and we should be proud of it.'⁴

Europa een nieuw keizerrijk? Spot daarover klinkt als platte eurosceptis. Maar het keizerrijk leeft niet alleen in de droomwereld van Barroso. Het is een serieus vraagstuk in de academische literatuur over de Euro-

pese Unie.⁵ Daarin wordt de metafoor van een pre-democratisch keizerrijk doorgetrokken, zowel qua geografische omvang als qua veelvolkerenstructuur. Ook wordt gerefereerd aan een nieuwe bevoorrechte internationale klasse, een nieuwe Europese aristocratie, voor dat keizerrijk in wording. ‘In de Europese Unie kan zich ook een binnengrensoverschrijdend politiek verband vormen van meertalige, internationaal georiënteerde, goed verdienende, mobiele hoogopgeleiden, die profiteren van de economische en culturele ruimte die Europese samenwerking hun biedt. Dit verband van mobielen kan de aanzet zijn voor een breuklijn met de “immobielen”: de groep van mensen die door hun taal, opleiding, werk of inkomsten plaatsgebonden zijn en daar minder tot niet kunnen profiteren van de Europese vrije markt en meertalige politiek.’⁶

De politieke elite heeft zich bij de vormgeving van het Europese project verre van gematigd opgesteld en daarmee een onverantwoord risico genomen. In de afgelopen decennia zagen de Europese leiders de onverschillige hartstochtloosheid van de bevolking ten opzichte van Europa per abuis aan voor actieve ondersteuning. En dus zette men in op grote avonturen. Zonder veel reflectie ging men over tot uitbouw van de diep in nationale volkshuishoudingen penetrerende interne markt; tot de Big Bang-uitbreiding naar het oosten, en tot de neoliberale muntunie, stelde men een grondwettelijk verdrag met superstaatuitstraling

en -symboliek op, liet men toetredingsonrijpe landen als Bulgarije en Roemenië toe, en voerde men daarbovenop nog eens impopulaire welkomstgesprekken met Turkije, die moeten suggereren dat de vraag of Turkije ooit EU-lid zal worden niet langer aan de orde is, doch slechts de vraag wanneer en hoe.⁷

Natiestaten zijn in deze opvatting van voorbije tijden. Wie daar nog aan vasthoudt, mist de boot, heeft de tekenen des tijds totaal niet begrepen, is een provinciale kleingeestige traditionalist die zich bang-xenofob tegen de moderne wereld keert. Dit discours van zelfdemontage van de natiestaat heerst in de vergaderzalen, hotellobby's en wandelgangen van de nationale en internationale beleidsmakers, en zorgt voor kortsluiting met niet internationaal ingevoerde en aangehaakte burgers. Want om het zacht uit te drukken: de zelfopheffing van nationale staten is een project dat niet door de verschillende bevolkingen lijkt te worden toegejuicht.⁸

Ontbrekende legitimiteit

De kloof tussen elite en bevolking die hier aan het licht komt is geen toeval. Het Damocleszwaard van gebrek aan legitimiteit heeft altijd boven Europa gezweefd, of het nu om de Europese Gemeenschappen of om de Europese Unie ging. Het achterstallig onderhoud aan de democratisering van de Europese samenwerking werd te zwaar op de proef gesteld bij de recente versnelling en gedaanteverwisseling. De Europese wilde vaart

stootte op onbegrip en vervreemding bij de bevolking in de lidstaten. Als de recente referenda iets hebben opgeleverd, aldus Larry Siedentop, ‘dan wel het waarschuwingssignaal dat de Europese Unie had nagelaten om de mensen er voldoende bij te betrekken’.⁹

Geen misverstand. De nee-stemmers in bijvoorbeeld het Nederlandse grondwetsreferendum staan niet afwijzend tegenover de Europese Unie en Europese samenwerking. Dit basale idee steunen ze, al is wel sprake van grote afstand tussen burger en Brussel, grote onbekendheid met het Europese bestuursniveau en een grote onverschilligheid. Het referendum heeft mensen van positief onverschillig tot waakzaam onverschillig gemaakt. Velen hebben het steeds sterker wordende gevoel steeds minder te zeggen te hebben over een Europa dat steeds meer over hen te zeggen krijgt. Dat democratisch alarmsignaal moet uiterst serieus worden genomen. Er zit iets scheefs in de dynamiek en logica van de Europese eenwordingmachinerie. Om met de Duitse oud-bondspresident Roman Herzog te spreken: ‘Es kann so nicht weitergehen.’

Herzog waarschuwde dat het grondwetsverdrag de foute koers van Europa bevestigde. Een ‘weiter so’ brengt met zich mee dat het tegendeel bereikt wordt van wat men wil: geen stabilisering maar juist een verdere erosie van het Europees integratieproces. Er is volgens Herzog een ondoorzichtige mammoetinstitutie ontstaan, losgezongen van reële maatschappelijke problemen en nationale tradities, dat steeds meer be-

leid, regels, bevoegdheden en competenties naar zich toe trekt, waarbij de democratische controlemechanismen in alle opzichten tekortschieten en waarop politiek, parlement en bevolking volstrekt onvoldoende greep hebben.

Herzog heeft fundamentele kritiek op het democratisch functioneren van Duitsland en de EU. Het merendeel van de wetgeving in Duitsland komt inmiddels uit Brussel en wordt dus aangenomen zonder dat het Duitse parlement er iets over te zeggen heeft. Volgens Herzog kan men hierdoor zelfs betwijfelen of Duitsland nog een democratie is. De Europese grondwet zou volgens hem dit probleem alleen verergeren, omdat de macht hierdoor nog meer gecentraliseerd wordt.¹⁰

Een andere antipopulistische Duitser, Fritz Scharpf, oud-directeur van het Max Planck-Instituut, brak eveneens een lans over de rigide logica van het Europese project. Hij kritiseerde met name het apolitieke bestuur via *governance* en sprak naar aanleiding van enkele omstreden oordelen van het Europese Hof van Justitie van ‘Radikalisierung der Binnenmarktintegration mit negativen Folgen für die europäischen Sozialstaaten’.¹¹ In het bijzonder de drijfverij van de Commissie en het Hof ondermijnt de legitimiteit van de Europese Unie. Niet door enig politiek democratisch mandaat gedragen beslissingen en besluiten, met diep ingrijpende gevolgen in tradities en instituties van de lidstaten, zouden in toenemende mate een wig drijven

tussen de nationale politici en de Europese Unie, met ernstige gevolgen voor het draagvlak van het Europees project.

In *closed shop* Brussel lijkt wel eens te worden vergeten dat de Europese Unie uiteindelijk op de nationale lidstaten en de nationale politieke elites steunt. Er is geen EU zonder uitvoering door of instemming van de lidstaten. Dit basisgegeven staat echter onder grote druk als nationale politieke elites stelselmatig tegenover hun electoraten geen verantwoordelijkheid meer kunnen of willen nemen voor Europese regelgeving en besluitvorming, zoals het geval is bij controversiële uitspraken van het Europese Hof van Justitie (Viking, Laval) of bij rigide toepassingen van de Europese concurrentie- en mededingingsregels (Volkswagen, Nederlandse schoolboeken en woningbouwcorporaties, Finse staatsloterijen, Oostenrijks medisch hoger onderwijs), zonder enige afwegingsgronden te erkennen die te maken hebben met nationaal-historische tradities en instituties. De EU speelt met vuur als ze de nationale lidstaten als haar vijanden beschouwt en haar legitimatie en steun louter zoekt in de wording van een uniforme, non-discriminatoire Marktplaats Europa.

Ze springt te achteloos om met de sentimenten die vrijkomen bij de pogingen een continent van vijanden tot een imperium van 500 miljoen inwoners te transformeren. Wat zich wrekt, is dat – anders dan in Amerika – in de EU geen voor burgers heldere competentieverdeling tussen federatie en lidstaten is ont-

staan. Er is ook geen vertrouwenwekkende en vanzelfsprekende verhouding tussen kleine en grote landen. Hier wordt node de wijsheid en historische gevoeligheid van de *founding fathers* gemist. Niet de botte uniformiteit van een gemeenschappelijke marktsamenleving, maar het celebreren van Europa's rijke verscheidenheid en variëteit zou het cement van Europese samenwerking moeten uitmaken. Het gaat om liefde voor historisch en cultureel verschil, maar daarvan is in Brussel bedroevend weinig te bespeuren.

Integendeel, daar heerst een discours voorbij de natiestaat, met een permanente dreiging van technocratische centralisatie. We mogen dan de idee van een echte federatie definitief achter ons hebben gelaten, de vervolmakingslogica naar een steeds meer uniforme, gecentraliseerde, mondiaal handelingsbekwame Europese Unie staat nog altijd als een huis. Voor hen die menen dat democratie op de schaal van Europa een 'mission impossible' is, is dit een intimiderend, dreigend en onheilspellend discours. Niet het minste probleem is dat dit discours naar zijn aard wezensvreemd aan Europa is. Het is niet alleen sociologisch laconiek maar ook, historisch gezien, anti-Europees. Zoals Robert Cooper terecht stelt: 'Naar mijn idee is het feit dat Europa uit natiestaten bestaat uniek Europees. [...] Ik denk dat onze identiteit in de eerste plaats nationaal is, en dat is precies wat Europa zo uniek maakt, het bestaan van naties, dat onderscheidt ons van anderen. We hebben de kleine staat uitgevonden.'¹²

We stuiten hier op de nationaliseparadox van de Europese eenwording. De Europese samenwerking is ooit in het leven geroepen om het agressieve nationalisme van de negentiende eeuw te overstijgen. Maar inmiddels stuit de EU op haar kritische grenzen. Europa onttekent tegenwoordig als een tovenaarsleerling het nationalisme dat het juist beoogde te bestrijden. Men zou het een nationalistische tegenstroom kunnen noemen, of de wraak van de nationale identiteit. Maar het onbehagen is evident. Elk land heeft nu eenmaal zijn nationale lievelingetje dat door Brusselse regelgeving ondermijnd is geraakt: de apothekers en staatsdrankwinkels in Scandinavië, de staatsloterijen en Autobahn-snelheden in Duitsland, fijnstof in Nederland, de camembert in Frankrijk, vakbondsrechten in Zweden.

Zo schrijft de Amerikaanse Eurowatcher Larry Siedentop: ‘Men maakt zich zorgen over de gevestigde identiteit als gevestigde staatsburger. Die zorg gaat over zelfbestuur en eigen macht en de angst om die kwijt te raken. [...] Het grootste gevaar dat het proces van Europese integratie bedreigt is dat de nationale democratische politieke culturen verzwakt raken zonder dat er iets voor in de plaats komt. [...] De Europese burgers beginnen zich te realiseren dat de Europese Unie niet alleen hun belangen raakt, maar meer en meer ook hun identiteit.’¹³

De kernvraag is of de Europese elite zich in de nabije toekomst rekenschap zal geven van de politiek-mentale horizon van de meerderheid der burgers, of

men verdisconteert dat voor velen de natiestaat als enig anker van democratische legitimiteit geldt. Het alternatief, koersen op een onafwendbare Europese schaalvergroting met een vage transnationale *multilevel governance*-democratie, zal vermoedelijk voor meer en groter onheil zorgen.¹⁴

Europese politiek vormt op dit moment de overtreffende trap van de democratie- en representatieproblemen van de moderne politiek. Men spreekt wel over doelbewuste de-democratisering, het wegplaatsen van macht en invloed uit de arena van de politieke democratie, zoals in het geval van de onafhankelijke centrale bank, de regelingen van de interne markt en het Europese Hof van Justitie. Sommige experts menen dan ook dat discussie over een ‘democratisch tekort’ onzinnig is. Europa kent in die redenering geen democratisch tekort, omdat het Europese project per definitie uitvoerende macht zonder parlementaire invloed betreft.¹⁵

Zo symboliseert de Europese Unie een dreigend toekomstbeeld van de politiek voor niet-ingewijden, die vanuit hun anachronistische natiestaat niet aangesloten zijn op deze nieuwe internationale politieke arena. Elke democraat zou het aan het hart moeten gaan dat het Europese keizerrijk in wording het exclusief domein is gebleven van academische elites. Als lobbykantoren van machtige belangen en bedrijven zich zo massaal en onheilspellend vestigen rondom een politiek machtscentrum dat in de lidstaten op zijn hoogst

als 'best belangrijk' wordt waargenomen, dan wringt er iets fundamenteels.

Europa: overcomplex bestuur

Het riskante pre-democratische stadium waarin de Europese Unie zich bevindt zou men, enigszins malicieus, kunnen vergelijken met de periode in de negentiende eeuwse democratie voordat het algemeen kiesrecht was ingevoerd. Wat betreft Europese kennis en betrokkenheid zou ook nu, volgens de inzichten van destijds, maar een klein deel van de burgers voor stemrecht in aanmerking komen: alleen de internationaal aangehaakte veeltalige mobiele kosmopolieten. Dit doet denken aan de situatie van censuskiesrecht en huismannenkiesrecht in het Nederland van Thorbecke. In één zin: de meeste kiezers zijn Europees incompetent en dus is er eigenlijk geen algemeen Europees kiesrecht mogelijk.

Reacties van het Europa-establishment in Nederland op het nee bij het Europees referendum spoorde goed met deze zienswijze. Die uitslag zou volgens hen niets met Europa van doen hebben, dus daar ook geen consequenties voor hoeven hebben. Burgers weten toch niks van de Europese Unie. Men heeft uit balorigheid of uit misprijzen over de nationale politiek nee tegen de Europese grondwet gestemd. Aan Europa heeft het niet gelegen, aldus de dominante stemming in het circuit van Nederlandse Europa-experts.¹⁶

Het is natuurlijk een boutade om te beweren dat bij de Europese verkiezingen eigenlijk geen algemeen kiesrecht zou moeten gelden, totdat de burgers van Europa voldoende kennis en informatie hebben over de Europese politiek. Maar het is een onloochenbaar feit dat de Europese politiek uiterst complex van karakter is. Het is niet heel moeilijk om Europa-analfabeet te zijn. Europa is 'a beautiful idea', naar het motto van het laatste Nederlands Voorzitterschap, 'but a horrific problematic practice'. Het vergt een behoorlijke opleiding Europese Studies, een Brugge Opleiding, een Monnet-stage of een Europees Examen voordat je feitelijk mee kan doen met Europa.¹⁷

Dat laat men ook graag weten als je in Brussel bent. Er staat bij elk werkbezoek aan een Brusselse instelling wel iemand klaar om je te vertellen dat er werkelijk niets klopt van het Europa-beeld van de niet-ingewijden. Met standaardarrogantie corrigeert men de provincialen uit de nationale lidstaten graag waar het om hun nalatige Europa-kennis gaat. Alle beelden en opvattingen die er over Europa bestaan, berusten op een misverstand, op onkunde, gebrek aan kennis. Leken hebben niets dan valse mythen over Brussel in hun hoofd. Maar zelfs voor kenners is de Europese Unie een ondoordringbaar labyrint, een hybride constructie sui generis, iets tussen internationale organisatie, marktreguleringsmachine en federale staat in. Enig in zijn soort, misschien heel noodzakelijk, maar onbekend, zo niet onkenbaar en dus structureel ongeliefd.

Wie de complexe aard van het Europese project tot zich door laat dringen, ziet dat er niet alleen een kloof is tussen de Europese elite en de bevolking, maar dat ook de nationale politieke elites zich geen raad weten met het labyrint waarin zij terecht zijn gekomen. Zie de beschamende vertoning met het grondwetsreferendum, toen nationale politici en politieke partijen niet in staat bleken belang en noodzaak van Europa overtuigend over het voetlicht te brengen. Nationale politieke partijen en politici waren niet in staat het Europese integratieproject van heimelijke integratie te verdedigen en uit te leggen, omdat de EU aan henzelf tersluiks was opgelegd.¹⁸

De grote politieke en mentale afstand ten opzichte van het Europese bestuursniveau en de onbekende reikwijdte van de Europese regels voor nationale beleidsmakers en politici kwamen symbolisch aan de oppervlakte bij de kwestie van de gratis Nederlandse schoolboeken. Niemand had zich gerealiseerd dat deze volgens Europese regels aanbesteed dienen te worden. Europa is binnenland geworden, heet het dan in de Europropaganda, maar niemand die hiernaar handelt of ervan op de hoogte is. En dat geeft een uiterst onmachtig gevoel: er zijn anonieme krachten die grote invloed over ons uitoefenen, zonder dat we dit echt in de gaten hebben. Verdragen uit de jaren vijftig hebben repercussies die vrijwel niemand zich toen en nu gerealiseerd heeft.

Europese democratie: mission impossible?

Hoe zwaar moeten we tillen aan het democratisch deficit? Wat te doen aan het zwarte gat van de democratie tussen nationale parlementen en Europees Parlement in, de enorme speelruimte van de uitvoerende macht, de niet-gekozen functionarissen van de Europese Commissie, het Europees Hof, de lobby's?

Robert Cooper meent dat Europa democratisch gezien onvermijdelijk een democratisch tekort vertoont, maar hij tilt er niet zo zwaar aan. 'Wat er in Brussel plaatsvindt is behoorlijk saai en knap ingewikkeld, en soms denk ik dat het misschien wel een beter idee zou zijn om er minder ruchtbaarheid aan te geven, omdat het nogal moeilijk te volgen is waarom we de Europese elite zomaar zijn gang laten gaan en dingen tussen landen laten regelen. [...]

We hebben nu eenmaal een systeem waarin niemand echt belang heeft bij het aanprijzen van de Europese Unie, maar al heeft geen Europese politicus er persoonlijk belang bij om haar te promoten, die Europese Unie is naar mijn mening onmisbaar voor wat wij in Europa aan het doen zijn. Dus daar ligt een politiek probleem, waar twee mogelijke antwoorden op zijn. Ten eerste zijn er mensen die zeggen dat we Europa aan de bevolking moeten uitleggen. Maar ik weet niet eens zeker of ikzelf Europa wel begrijp en ik werk er, dus misschien is dat een hopeloze zaak. Het alternatief is om Europa als een eliteproject op te vatten dat vooral ook zo moet blijven, en die mening ben ik toegedaan.'¹⁹

Het is een standpunt dat we ons niet meer kunnen veroorloven. De afgelopen jaren is voor de kiezers het Europese project onttoverd. Nieuwe democratische kanalisering is noodzakelijk. Siedentop ziet het scherp wanneer hij stelt dat de paternalistische reactie van de Europeanen op het Franse, Nederlandse en Ierse nu juist het democratieprobleem van Europa herbevestigd en versterkt. Siedentop meent terecht dat de Fransen, Nederlanders en Ieren 'het referendum hebben gebruikt om het parlementaire stelsel te verdedigen. Het referendum is het middel geworden om te protesteren tegen de parlementaire gebreken van de Europese Unie.'

Een hard oordeel over de gezagsloosheid van het Europees Parlement, dat geen vat heeft op de Europese opinie 'en het vermogen mist om in heel de Unie eensgezindheid op te wekken of daaraan gestalte te geven. [...] De kiezers voelen aan wat noch de Europese Commissie noch de nationale uitvoerende machten lijken te kunnen begrijpen, namelijk dat door de overdracht van aanzienlijke bevoegdheden van de lidstaten aan Brussel in de afgelopen twintig jaar het gevaar is ontstaan dat men wederzijds elkaars reputatie aantast. De nationale parlementen hebben aan legitimiteit ingeboet zonder dat het Europese parlement legitimiteit verworven heeft.

Alom steekt cynisme over de regeringen de kop op. Het kan zijn dat die verzwakking van de democratische cultuur in de lidstaten een onbedoeld gevolg is

van de Europese integratie. Maar dat maakt haar nog niet minder ernstig. [...] Mensen die de uitkomsten van de referenda als onbelangrijk afdoen hebben geen oog voor het diepste motief dat de kiezers van een land beweegt. Dat is de vrees dat hun identiteit als burgers wordt aangetast, en daarmee ook hun zelfrespect. [...]

In brede kring in Europa, vooral onder de jongeren, heerst thans de indruk dat het een pseudodemocratie dreigt te bieden, een ver verwijderde, bureaucratische regering onder de schamele dekmantel van een Europees parlement. Daarom is het verdwijnen van het idealisme thans het opvallendste morele feit over Europa. De Europese Unie is er niet in geslaagd de teeloorgang van het idealisme van haar grondleggers – de afschaffing van oorlog in Europa dankzij de Frans-Duitse verzoening – goed te maken.²⁰

Wie gelooft er werkelijk dat de EU een grote stap voorwaarts is in de lange geschiedenis van democratisering, volwaardig burgerschap en burgerparticipatie? Het mag urgent zijn om over de nationale grenzen heen oplossingen voor vrede en veiligheid, de klimaat-, voedsel- en kredietcrisis te zoeken. Maar dergelijke grootschalige besluitvorming levert wel een terugval op voor de moeizaam bevochten en nog altijd niet perfecte democratische tradities van Europa. In termen van afstand tot de kiezer en burgers, in termen van publieke opinie en debat, in termen van rivaliteit en conflict tussen elites levert Europa meer problemen dan oplossingen aan.

Neem de wezenlijke kwestie dat *sending out the rascals* niet mogelijk is in de Europese politieke ruimte, voor veel democratietheoretici de lakmoesproef voor democratie überhaupt: kan een slechte regering, een slechte politieke elite worden weggestemd? In hedendaags Europa is van een democratisch rotatiemechanisme van regering versus oppositie, macht versus tegenmacht, links versus rechts niet echt sprake.²¹ Er zijn niet veel Europese smaken in de aanbidding: Europa wordt gepresenteerd als een eenvormig, coherent project dat weinig kritiek verdraagt en weinig mogelijkheden tot nuancering biedt.²²

Er zijn in dit Brusselse perspectief twee vijanden: de nationale lidstaten, die de daadkracht en slagkracht in de EU in de weg staan en saboteren, en anti-Europese nationalist, protectionisten en populist. Zij die kiezen voor een andere politieke toekomst van Europa worden stelselmatig als anti-Europeanen afgeschilderd. Daarmee graaft de EU haar eigen graf, volgens de Iers-Nederlandse politicoloog Peter Mair.²³ Omdat er geen oppositie binnen de EU zelf mogelijk is, is men gedwongen om oppositie tegen de EU te organiseren. ‘Hoe goed bedoeld en wel doordacht het beleid van de Europese Unie ook mag zijn, het gebrek aan effectieve controle van burgers op de Europese besluitvorming kan de legitimiteit van Europese samenwerking ondermijnen. [...] Juist onder immobielen zal zich de voedingsbodem van populisme bevinden.’

De al dan niet populistische eurosceptis kent, zo vat Hans Vollaard de kritiek samen, drie componenten: ‘het verzet tegen het delen van nationale macht en democratie in een gedepoliteerd verband, het verzet tegen het delen of opgeven van de nationale welvaartsstaat in een Europees verband van vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten, en het verzet tegen nationale regeringen die voor hun respectieve volken onvoldoende opkomen in Europees verband. [...] De mogelijke breuklijn tussen een internationale, vrij reizende, meertalige, mobiele klasse enerzijds en lokale, plaatsgebonden groepen van immobielen anderzijds, versterkt de impressie van een imperium in aanbouw.’²⁴

Het Europees avontuur is tot op heden een exclusieve club voor ingewijden gebleken te zijn, en de buitengeslotenen houden niet langer hun mond. Overleeft de Europese Unie de vervreemding onder de lageropgeleide delen van de bevolking en de nationale politieke elites die duidelijk werd na afloop van het referendum? Beide groepen zijn niet gediend met cosmetische kortetermijnoplossingen. Europa kan zich geen vluiggertjes meer veroorloven.

De contrarevolutie van het populisme

De kortsluiting sluimerde reeds lange tijd. De Verklaring van Laken van december 2001 en de daarop volgende instelling van de Europese Conventie waren juist geboren vanuit bekommernis om de almaar gro-

ter wordende wig tussen Europees project en de Europese samenlevingen. ‘Het Europese legitimiteitsvraagstuk sluimert als een veenbrand, die zo nu en dan de kop opsteekt, door het hele continent’ schrijft Geert Mak in *Paleis Europa*.²⁵ De veenbrand werd zichtbaar in de (anti)climax van het nee bij de grondwetsreferenda in Frankrijk, Nederland en Ierland. Wat knallende champagnekurken van het feest van de Europese eenheid had moeten opleveren, werd de aanzegger van de existentiële crisis van Europa. De geest is uit de fles.

Wat men ook probeert – een jaar lang reflectie, een groot verjaardagsfeest van het Verdrag van Rome, het omtoveren van het grondwettelijk verdrag tot een referendumloos Verdrag van Lissabon, een geforceerd vieren van het vijftigjarig bestaan van het Europees Parlement, vijftig Circusfestivals en Feestavonden voor Europa – niets wijst erop dat nieuwe geestdrift is gesmeed tussen bevolking en Europees project. Zonder nieuwe koers is het wachten op het volgende electorale echec.

De grote Poolse intellectueel en Europeaan Bronislaw Geremek heeft in het laatste stuk voor zijn dood de kortsluiting tussen Europa en zijn burgers goed aangevoeld. ‘De drie opeenvolgende nee’s van Frankrijk, Nederland en Ierland zijn bewijs van de slechte verstandhouding tussen de Europese instituties en de burgers. In een democratische samenleving hoeven de instellingen niet te worden bemind, maar ze moeten wel doeltreffend werken en geloofwaardig zijn. [...] We moeten inzien dat de Europeanen van de 21ste eeuw bang zijn

voor de toekomst en geen vertrouwen hebben in de Europese Unie. Zij zijn de uitbreidingen moe, vinden dat de unie ver afstaat van hun dagelijkse problemen en niet effectief is tegenover de grote problemen van nu. De stagnerende groei en het duurder wordende leven versterken de zwaarmoedigheid van de Europeanen, een fundamenteel element in het huidige psychologische klimaat in Europa.

Historici weten dat een grondwet wordt afgekondigd als het volk dat wil (dan praat men over “een constitutioneel moment”) of bij verrassing. De afgelopen acht jaren vormden zeker geen constitutioneel moment en iedere poging om de publieke opinie te verrassen is kansloos. De constitutionele plannen kwamen op een slecht moment. Om ze aanvaard te krijgen moet de urgentie ervan worden uitgelegd, en dat kan pas als de Europeanen zich eerst verzoenen met Europa. Deze “verzoening” is er niet geweest. De laatste opiniepeilingen bieden weinig troost.²⁶

Geremek legt hier de vinger op de wonde van de populistische crisis van het Europees project, op de kortsluiting tussen postnationale kosmopolitische elites en de rest van de bevolking, die politiek en mentaal ‘opgesloten’ zit binnen de grenzen van de natie. De Duitse socioloog Ulrich Beck zegt het, weinig empathisch, zo: ‘Een deel van de burgers leeft nog in een nationaal georiënteerde gemeenschap en gelooft inderdaad dat zijn levenskansen gebonden zijn aan een bepaald territorium. Deze mensen zijn niet mobiel, daar

missen ze ook de competenties voor. Ik zie een splitting in de middenklasse: de lagere middenklasse is territoriaal georiënteerd en voelt zich bedreigd. Voor anderen is internationale vervlechting vanzelfsprekend. Jongeren groeien op in een kosmopolitische wereld, waarin culturele verschillen vanzelfsprekend overbrugd worden. Zij vormen internationale netwerken, door internet en transnationaal onderwijs. Natuurlijk zal er weerstand zijn tegen de kosmopolitisering, maar ik geloof dat die op den duur zal verdwijnen. Ik hoop dat ik daar gelijk in heb.²⁷

Zie hier hoe globalisering, internationale schaalvergroting en europeanisering enerzijds en grote delen van de bevolking anderzijds botsen. In plaats van daarin als houvast te fungeren is de EU eerder een *multiplier* van de verandering, internationalisering en aantasting van zekerheden geweest – zo niet in realiteit, dan in perceptie. Zij die de Ierse, Nederlandse en Franse nee-stemmers graag willen wegzetten als xenofobe nationalistes, als angstige vijanden van de open samenleving, als mensen die met de rug naar de toekomst staan, slaan de plank mis. Er schuilt een groot gevaar in een postnationale elite die de nationale staat en identiteit wegdeneert, net op een moment dat die nationale staat voor velen een laatste strohalm van identificatie is, een baken van vertrouwen in een wereld in beweging.

Zo'n reactie ontkent de sterke polariserende krachten die momenteel op de samenleving inbeuken en die

voor verschillende groepen heel verschillend uitpakken. Zij ontkent het uiterst labiele sociaal-culturele en politieke klimaat in Europa, waarvoor de pan-Europese opmars van het rechtspopulisme en links protectionisme symbool staan. Dit klimaat wordt bepaald door de politieke representatiecrisis van traditionele partijen en de breuklijn die we juist ook weer zo scherp hebben aangetroffen bij het stemgedrag voor de Europese grondwet.

Deze scheidslijn markeert twee groepen: de progressieve of liberale middenklasse van hogeropgeleiden aan de ene kant en de 'autoritair' georiënteerde lageropgeleiden die de sociale, economische en culturele transformatie van de samenleving in de laatste decennia niet goed zouden hebben kunnen bijhouden, aan de andere kant.

Kees van Kersbergen en André Krouwel hebben deze groepen eens helder omschreven: 'Aan de ene kant heb je die mensen die een redelijke mate van bescherming genieten en niet onzeker of angstig zijn. Zij zien de markt als een kans om vooruit te komen, ervaren de eenwording van Europa als een succes, leven niet in de multiculturele samenleving maar ernaast, hebben een sterk geïndividualiseerde levensstijl en geen boodschap aan de buurt als centrum voor solidariteit en sociale controle, voelen zich niet onveilig en kunnen door hun individuele welvaart met gemak aan de verloederde publieke ruimte en dienstverlening ontsnappen. Ook weten zij doorgaans goed de weg in

de bureaucratie en voelen zich competent in hun contacten met overheden. De gevestigde politieke partijen zijn voor hen de legitieme organisaties via welke het democratisch proces vorm krijgt, maar voor hun persoonlijk leven zijn zij bovenal volstrekt irrelevant. [...]

Aan de andere kant heb je diegenen die angst voor de toekomst hebben en zich bedreigd voelen door de markt, de Europese uitbreiding, de voortgaande immigratie en de multiculturele samenleving, de ineensstorting van de sociale infrastructuur, de teloorgang van de vanzelfsprekende burenhulp en de solidariteit van volksbuurten, de internationalisering van de economie, de onveiligheid van de openbare ruimte en de achteruitgang van de publieke dienstverlening. Zij leven ín de multiculturele samenleving en hebben de sociale verbanden om hen heen drastisch zien veranderen. De monocultuur van de volkswijken met een hoge mate aan sociale controle heeft plaatsgemaakt voor de multiculturele “achterstandswijk”.

Deze groep mensen heeft het vertrouwen in de traditionele politieke partijen verloren, omdat ze die niet zien als organisaties die hun belangen verdedigen, maar als onderdeel van het falende staatsapparaat. De overheid wordt ervaren als de tegenstander of de vijand. In de ogen van het angstige en onzekere deel van het electoraat lijken al hun problemen rechtstreeks verbonden te zijn met de komst van de buitenlanders. Met de aanwezigheid van buitenlanders heeft de globalisering een concrete gedaante aangenomen en kun-

nen haar bedreigingen (het verdwijnen van laagbetaald werk; de ondermijning van de nationale identiteit) gepersonifieerd worden.²⁸

We zouden deze groepen kunnen herdopen in ‘toekomst-omarmers’ tegenover ‘toekomst-vrezers’, mensen die menen dat de nieuwe wereld voor hen weinig goeds in petto heeft en die zich verraden voelen door ‘de politieke elite’. Voor de sociaal-democratie gaat het hier om een existentieel vraagstuk, omdat de scheidslijn tussen deze groepen dwars door het sociaal-democratisch electoraat heen loopt.²⁹

De Europese integratie is zeker niet het enige terrein waarop deze scheidslijn virulent de kop opsteekt. Maar het is wel te verklaren waarom het grote onbehagen zich ook op het Europese project heeft gestort. In de Europese arena van Brussel komt alles samen: internationalisering, de dominantie van deskundige technocraten, dat wil zeggen een machtige internationale beleidselite van experts, professionals, lobby’s en rechters in een ruimte zonder volk, zonder demos, zonder sociaal contract.

Dat Europa is in botsing gekomen met de contrarevolutie van het populisme. Die is gericht tegen het streven om van de wereld, tamelijk achteloos en ongereflecteerd, één grenzeloze globale markt- en migratiesamenleving te maken. De Europese Unie geldt in deze als laboratorium en pionier bij uitstek. Men loopt te hoop tegen het toekomstbeeld van de internationale beleidselites. Die houden er een totaal ontwrichtend

vertoog op na over 'een totale verandering van alles'. 'Pornography of change' heb ik dat wel eens genoemd. Men presenteert een hysterisch moderniserings- en aanpassingsverhaal: alles en iedereen zal zich permanent moeten aanpassen, op straffe van de boot te missen in de nieuwe wereld.

Volgens die redenering zullen globalisering, demografische verschuivingen en technologische revoluties de wereld voortdurend op haar grondvesten doen schudden. Niets zal meer hetzelfde zijn. Banen, beroepen en bedrijfstakken worden eendagsvliegen. Natiestaten worden machteloze dwergen. Europa zal in dat visioen ternauwernood kunnen overleven, tenzij het zich eendrachtig aaneengordt om wereldspeler te worden. Het Westen zal het onderspit delven tegen China en India, tenzij we alles inzetten op een excellente innovatieve kenniseconomie. Lager en middelbaar opgeleiden zijn obstakel en ballast in zo'n meritocratische kenniseconomie voor hoogopgeleiden. Eerder al was er een totaal gebrek aan mededogen van academische kenniswerkers voor het verdwijnen van traditionele beroepen en bedrijven, nu is er geen besef van de dreiging die uitgaat van hun modieuze omarming van de postindustriële kenniseconomie.

Precies om die reden worden politieke elites, die van de sociaal-democratische volkspartijen voorop, niet langer gezien als betrouwbare en inspirerende leiders en begeleiders van verandering. Zij zijn tegenwoordig collaborateurs van de globalisering. De neoliberale

aanpassingsdruk die Europa genereert ten koste van met name lageropgeleiden is een bron van destabilisering en onbehagen. Europa is niet in een crisis gestort door het Franse en Nederlandse nee. Deze crisis is de geprovoceerde terugslag van de heimelijke centralisatiedrift van Brussel. Door de schijnbaar eindeloze uitbreiding, Europa als hardhandig doorgeefluik van globalisering en liberalisering, Europa dat als uniformerend scheermes over arrangementen en tradities van de lidstaten scheert, wordt Europa meer als dreiging dan als inspirerende oplossing gezien.

Tijdelijke rust via voldongen feiten zoals het Verdrag van Lissabon zou de crisis moeten bezweren, maar daar staken de Ieren een stokje voor. Toch zou de kortsluiting van het nee tegen de grondwet, hoe risikant ook, uiteindelijk wel eens heilzaam kunnen uitpakken voor het Europese project. Mits deze tot een matigende heroriëntatie leidt, tot de ambitie om het project voor het eerst te verbinden met hoop en aspiraties van de meerderheid van haar bevolking. Veel, zo niet alles zal afhangen van het urgentiegevoel van de elites. Zijn zij bereid hun ontwrichtende 'toekomstverhaal' te matigen en zich weer te verbinden met de reële economie en de reële sociologie?³⁰

Een stap terug voor een project van de hoop

De Franse buitenlandexpert Dominique Moïsi schreef in *Foreign Affairs* dat er niet zozeer een botsing van beschavingen à la Samuel Huntington bestaat, maar eer-

der een wereldwijde botsing van beschavingen. Naast elkaar staan een cultuur van hoop in Azië, een cultuur van vernedering in de wereld van de islam en een cultuur van angst in het Westen: angst voor de ander, angst voor de toekomst en een fundamentele angst voor identiteitsverlies in een almaar complexere wereld.³¹ Onder de titel ‘The Clash of Emotions’ stelt Moïsi ‘dat de crisis waarin Europa op dit moment verkeert ten aanzien van zichzelf en zijn directe burens, om niet te zeggen de rest van de wereld, vooral een vertrouwenscrisis is die veeleer gebaseerd is op emoties dan zuiver op analyse. [...] Om de wereld te kunnen verklaren moeten we niet naar de economische belangen kijken. Het zijn de passies of emoties die de doorslag geven.’

Moïsi vraagt zich af of de droom van zijn generatie ten dode opgeschreven is. Wat is er verkeerd gegaan? Het Franse en Nederlandse nee beschouwt hij als de nederlaag van zijn generatie. Moreel gezien vormt het de tegenpool van de val van de Berlijnse Muur, die juist het hoogtepunt vertegenwoordigt van de westerse cultuur van de hoop. Het nee bij het referendum vertegenwoordigt de cultuur van de angst. ‘Men heeft wel beweerd dat de Fransen en de Nederlanders in 2005 niet alleen nee hebben gezegd tegen hun eigen regering en het politieke establishment maar ook tegen processen als schaalvergroting en globalisering. Wat die beide afwijzingen gemeen hebben, is het concept van de angst, angst voor de ander, voor de toekomst. [...]

We zijn bang voor een invasie van de allerarmsten uit Afrika. We zijn bang te worden opgeblazen door de grootste fanatiekelingen uit de landen van de fundamentalistische islam, zo niet uit eigen land. En we zijn bang dat we worden ingehaald door de meest dynamische landen in Azië. [...] De hybride aard van Europa is op zichzelf een bron van destabilisering. Het continent is op het gebied van financiën en economie te ver doorgeschooten in de richting van federalisme, en de politiek zal minstens op enige afstand moeten volgen. [...] Wat Europa zou moeten doen valt in één zin samen te vatten: “Met grotere bescheidenheid ambitieuzer zijn.”

Europa zal zijn zelfvertrouwen in de eerste plaats moeten heroveren door zich opnieuw in te zetten voor democratie en sociale rechtvaardigheid, de twee pijlers waarop onze unieke positie in de wereld rust. [...] Europa heeft behoefte aan een terugkeer van het optimisme, van een geloof in een “handen uit de mouwen”-mentaliteit.’

Dit ‘project van de hoop’ kan politiek betekenisvol worden. Het kan de huidige crisis in Europa succesvol het hoofd bieden. Maar het staat of valt bij de volgende voorwaarden. Er moet, in de eerste plaats, in Europa herkenbaar respect zijn voor nationale culturen, tradities en instituties. De rijke variëteit en diversiteit van Europa moet worden gecelebreerd in plaats van te worden beschouwd als sta-in-de-weg voor een efficiënte neoliberale marktsamenleving.

Ten tweede moet de democratische grip op de toekomst van onze maatschappijen hersteld worden. Het gaat hier om een herwaardering van de democratische natiestaat als oorsprong en bron van Europese samenwerking en forum van deliberatie en democratische besluitvorming. Wat ten slotte nodig is, is een vernieuwd Europees sociaal model als tegenmacht en alternatief voor het Angelsaksische kapitalistische model.³² De kredietcrisis van 2008 kan daarvoor inspiratie genoeg bieden.

Dit klinkt inderdaad als een processie van Echter-nach: twee stappen vooruit, en dan weer één terug. Maar het herwinnen van vertrouwen begint met de nationale democratie als aangrijpingspunt. De Europese Unie moet zich misschien in de nabije toekomst beraden op een hernieuwd zelfbeeld als statenbond. Laten de Europese elites het hoofd koel houden en zich oriënteren op beproefde waarden en tradities. Laat de veranderingsretoriek en de globaliserings-

mantra's voor wat ze zijn. Een betrokken elite erkent de grenzen van Europa en handelt daarnaar. Platter gezegd: de EU-beleidselites zijn altijd zo stoer bij het zich aanpassen aan de nieuwe realiteiten van globalisering, de concurrentie met India en China, de klimaatcrisis of demografische trends. Waren ze maar net zo stoer over het gebrek aan legitimiteit van de Europese politiek.

Zolang de Europese 'elites' het hoofd koel houden, en zich, bij alle noodzakelijke modernisering, blijven richten op beproefde waarden en tradities, is er alle reden tot hoop. Zij moeten zich niet gek laten maken door de veranderingsretoriek, noch door de opgewonden reacties daarop in de vorm van links- en rechts-populisme, noch door de eigen onzekerheid of zij zelf wel meekunnen in de globale wereld. Het doet er zeer toe of we met een betrokken of losgezongen elite te maken hebben. Noblesse oblige.

NOTEN

1 Vgl. K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese Grondwet*, Amsterdam 2005; *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie*, Europese Verkenning 5, Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2007; R. Cuperus, 'Why the Dutch Voted No. An anatomy of the new Euroscepticism in Old Europe', in: *Progressive Politics* (Policy Network) 4 (2005) 2, pp. 92-101. Zie ook: R. Cuperus, '29 mai 2005: Comprendre pour dépasser le "non"', in: *La Revue Socialiste* 20, juni 2005; R. Gubert, *La France doit-elle quitter l'Europe?*, Larousse 2008; P. Lane, *Why did Ireland Vote No to*

the Lisbon Treaty?, RGE Europe EcoMonitor, 13 juni 2008; H. Kuhne, *Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen: Ursachen und Dimensionen im europäischen Vergleich*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, maart 2006.

2 L. Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, Oxford 2005; J. de Beus en P. Scheffer, *De achteloosheid voorbij. Een Europees engagement*, Partij van de Arbeid/Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1999.

3 R. Cooper, 'Oorlog en vrede: de geboorte van de Europese identiteit', in: L. Ornstein en L. Breemer, *Paleis Europa. Grote denkers over Europa*, Amsterdam 2007, pp. 66 en 69.

- 4 www.telegraph.co.uk: 'Barroso hails the European empire', 18 juli 2007. Quotes ook te zien op Youtube-filmpje: Barroso: 'European Union is empire'.
- 5 Zie bijvoorbeeld H. Oversloot, 'Kiezersrijk of keizerrijk', in: H. Vollaard en J. Penders (red.), *De spankracht van de Europese Unie. Gaan democratie en uitbreiding samen?*, Utrecht 2007, pp. 97-118; J.-M. Guéhenno, *De toekomst van de vrijheid. Democratie in een gemondialiseerde wereld*, Tielt 2000; S. Verhaar, 'Nieuwe grenzen voor Europa: Op weg naar een Europees keizerrijk?', in: *Internationale Spectator* 59 (2005) 12, pp. 637-641.
- 6 H. Vollaard, 'Een overspannen Europese Unie', in: Vollaard en Penders, *De spankracht van de Europese Unie*, p. 220.
- 7 R. Cuperus, 'Turkije in de EU is spelen met vuur. Het is nog niet te laat om op eerder gedane beloften terug te komen', in: *NRC Handelsblad*, 30 september 2004, en R. Cuperus, 'Oranje licht voor Turkije', in: *Socialisme & Democratie* 61 (2004) 10/11, pp. 5-6.
- 8 Zie R. Cuperus, 'Europe and the Revenge of National Identity', in: R. Cuperus, K. Duffek en T. Mörschel (red.), *The EU – A Global Player?*, Wenen/Münster 2006, pp. 129-145.
- 9 L. Siedentop, 'Europees burgerschap', in: Ornstein en Breemer, *Paleis Europa*, p. 89.
- 10 Roman Herzog in *Die Welt*, 14 januari 2007. Ook: R. Herzog en L. Gerken, 'An article on the EU Constitution' voor *Welt am Sonntag*, 14 januari 2007, Zentrum für europäische Politik, Heidelberg.
- 11 Fritz Scharpf in een inleiding op een seminar van de London School of Economics/Policy Network, Hydra, Griekenland, 18 oktober 2008. Zie ook F. Scharpf, 'Europäischer Gerichtshof hebelt wichtige nationale Rechtsgüter aus', interview in: *Magazin Mitbestimmung*, Hans-Böckler-Stiftung, 31 juli 2008.
- 12 Cooper, 'Oorlog en vrede', p. 57.
- 13 Siedentop, 'Europees burgerschap', pp. 81 en 84. Zie ook R. Cuperus, 'Hoe diep steekt eurosceptis?', in: *Internationale Spectator* 60 (2006) 12, pp. 653-655.
- 14 Vgl. H. Vollaard en B. Boer (red.), *Euroscopsis in Nederland*, Utrecht 2005.
- 15 Zie met name de opvattingen over de mythe van het democratisch deficit van Andrew Moravcsik, zoals in 'Europe ain't broke', in: *Prospect*, maart 2003, en op diens homepage: www.princeton.edu.
- 16 Zie bijvoorbeeld: *Eigenlijk bent u een Europeaan. 27 Essays over kansen zonder grenzen*, Kenniscentrum D66, Amsterdam 2007.
- 17 Vgl. D.-J. Eppink, *Europese Mandarijnen. Achter de schermen van de Europese Commissie*, Tielt 2007.
- 18 Citaat van de auteur uit bijdrage aan collegeserie over Europese grondwet van Uwe Becker van de Universiteit van Amsterdam, voorjaar 2008.
- 19 Cooper, 'Oorlog en vrede', pp. 71-72.
- 20 In *NRC Handelsblad*, 12-13 juli 2008.
- 21 Vgl. A. Duff, *The Struggle for Europe's Constitution*, The Federal Trust, 2005.
- 22 F. Becker en R. Cuperus, 'Pas op voor het Europisme!', in: *Socialisme & Democratie* 62 (2005) 12, pp. 4-5.
- 23 M. Gallagher, M. Laver en P. Mair, *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties, and Governments*, New York 2003.
- 24 Vollaard, 'Een overspannen Europese Unie', pp. 221-223.
- 25 G. Mak, 'Inleiding', in: Ornstein en Breemer, *Paleis Europa*, p. 19.
- 26 B. Geremek, 'Wees niet bang voor het volk, Europa', in: *NRC Handelsblad*, 14 juli 2008/*Le Monde*, 28 juni 2008. Zie ook R. Cuperus, 'Hoe Europa zichzelf opblaast', in: *Socialisme & Democratie* 61 (2004) 3, p. 3; R. Cuperus, 'Hoe Europa zichzelf vernietigt', in: *de Volkskrant*, 4 maart 2004.
- 27 In *de Volkskrant*, 16 mei 2008.
- 28 K. van Kersbergen en A. Krouwel, 'De buitenlanderskwestie in de politiek van Europa', in: H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Beleid en Maatschappij Jaarboek 2003, pp. 195-196.
- 29 Zie hiervoor ook: F. Becker en R. Cuperus (red.), *Verloren slag. De PVDA en de verkiezingen van november 2006*, Amsterdam 2007.
- 30 Dit is ten dele gebaseerd op: R. Cuperus, 'Opstand der elites ondermijnt de samenleving', in: *de Volkskrant*, 14 oktober 2008.
- 31 D. Moisi, 'The Clash of Emotions', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2007. Zie ook: R. Cuperus, 'The Vulnerability of the European Project', in: A. Giddens, P. Diamond en R. Little (red.), *Global Europe. Social Europe*, Londen 2006, pp. 91-105; R. Cuperus, 'European Social Unease: a threat to the EU?', in: *Europe in the Mirror of Globalisation: Problems, Challenges, Perspectives*, Referati The Baltic Forum 2006, pp. 1-22.
- 32 Zie P.N. Rasmussen en J. Delors, *The New Social Europe*, PES, Brussel 2007.

Nederland tegen zichzelf

De PVDA, het debat over Europa in de jaren vijftig en de doorwerking daarvan in de Europese politiek van Nederland

*Mathieu Segers*¹

Ernst van der Beugel kon het niet begrijpen. Na een moeizaam kabinetsberaad, waarin de stand van zaken in de onderhandelingen over de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) uitgebreid besproken was, noteerde de staatssecretaris van Europese Zaken in februari 1957 vertwijfeld in zijn dagboek: 'Het masochisme van de PVDA wanneer het Nederlandse belangen betreft, is een verschijnsel, dat ik nog niet heb kunnen doorgronden.'²

Tijdens het kabinetsberaad had de atlanticus Van der Beugel zijn partijgenoten Sicco Mansholt en Ivo Samkalden, die een krachtige pro-Europese Nederlandse positie voorstonden, tegenover zich gevonden. Hoe kwam het toch, vroeg Van der Beugel zich af, dat het nuchtere Nederlandse realisme gebaseerd op de handelsbelangen en de Atlantische oriëntatie zo onder vuur kwam te liggen wanneer het over 'Europa' ging? Draaide het historische proces van Europese integratie misschien om iets anders dan rationele belangenpolitiek?

Toen hij in 1959 terugblikte op het ontstaan van het 'Europa van de Zes', formuleerde Van der Beugel een weinig bevredigend antwoord op deze vraag: 'wanneer

wij de geschiedenis rationeel trachten te verklaren, stoten wij bij voortdoring ons hoofd. Zelden echter stoten wij het harder, dan wanneer we aan die dagen [van het ontstaan van het Europese integratieproces] terugdenken. Immers wanneer men taxeert hoe belangrijk het geweest is, dat op dat moment [1950] in Europa ter zelfder tijd aan het bewind waren Adenauer, De Gasperi en Schuman, dan ziet men hoeveel irrationele factoren soms in de geschiedenis bepalend kunnen zijn.'³ Met deze duidelijke toespeling op het (socialistische) spookbeeld van het 'Europa van het Vaticaan' verwoordde Van der Beugel vooral zijn eigen onvermogen om greep te krijgen op de ontstaansgeschiedenis van het naoorlogse integratieproces.

In de periode 1950-1958 werden de fundamenteen gelegd van de Europese Unie. Bovenstatelijke Europese integratie was nog een avontuurlijk experiment. De weg via het Verdrag van Parijs (1951), waarmee de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd opgericht, en de Verdragen van Rome (1957), waarmee de EEG en EURATOM in het leven geroepen werden, was zeker niet vanzelfsprekend. De inwerkingtreding van de EGKS in 1952 was geen definitieve afslag in de rich-

ting van verdere bovenstatelijke integratie van het 'kleine Europa' van 'de Zes'. Integendeel, tijdens de onderhandelingen over de Verdragen van Rome, waar Van der Beugel zelf aan deelnam, werd de bovenstatelijke route van het 'kleine Europa' door Duitsers en Nederlanders op het spel gezet, omwille van Britse deelname en vrijhandel en uit vrees voor toenemend Frans dirigisme.⁴ Kennelijk lukte het Van der Beugel niet te verklaren hoe het kon dat dit 'kleine Europa' desondanks het winnende integratieconcept was geworden.

In 1991 maakten de Verdragen van Rome plaats voor het Verdrag van Maastricht en werd de E(E)G vervangen door de EU. Ook gedurende de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht was het een PVDA-staatssecretaris die de dagelijkse regie voerde over het Nederlandse standpunt. Maar anders dan Van der Beugel was Piet Dankert bij uitstek een 'Europeaan' die stelde dat 'de Nederlandse belangen [...] het meest gebaat [waren] bij een supranationale Europese orde'.⁵ Dankert had grote ambities met het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 1991. Eindelijk zou de volgende integratiestap verwezenlijkt worden, politieke integratie.

Het liep anders. Dankert werd verantwoordelijk voor het drama op 30 september 1991. 'Zwarte maandag' werd de dag waarop minister Hans van den Broek, na een ongekende vernedering door de Algemene Raad, de sindsdien veelgeciteerde woorden sprak:

'We zijn afgegaan als een gieter.' In de vergadering hadden de EG-ministers het federalistische voorstel van het Nederlandse voorzitterschap ter oprichting van de Europese Politieke Unie (EPU) 'met de grond gelijk gemaakt'.⁶ Nederland had zich onder leiding van Dankert ontpopt als naïeve voorvechter van federalistisch wensdenken.

Van der Beugel en Dankert staan voor twee sterke maar scherp contrasterende principes in de Nederlandse Europese politiek, de Atlantische oriëntatie en het federalistische ideaal. Maar hun verhouding tot 'Europa' kent ook een belangrijke overeenkomst. Het beeld dat beide staatssecretarissen van Nederland in de Europese integratie hadden, strookte slecht met de politieke werkelijkheid. Toen de politieke feiten uit de Europese werkelijkheid zich opdrongen, kregen hun standpunten de schijn tegen. In het licht van Europa's historische besluiten kon men hen zelfs naïeve retoriek aanwrijven.

Maken beide PVDA'ers mogelijk deel uit van een Nederlandse traditie van Europese politiek, waarin de discrepantie tussen beeld en (machts)politieke werkelijkheid een centraal element vormt? Als dat het geval is, dan vindt die traditie haar oorsprong in de beginjaren van de Europese integratie. De Nederlandse Euro-politiek kreeg toen vorm in onderhandelingsstandpunten geformuleerd door de kabinetten van Drees. Welke controverses bestonden er toen binnen de PVDA en welke uitwerking hadden en hebben zij in de Euro-

pese politiek van Nederland? Is er sprake van doorwerking? En zo ja, is die doorwerking specifiek voor de PVDA of is ze een algemener kenmerk van de Nederlandse Europapolitiek?

Een 'débat idéologique'

In de jaren vijftig drong de Europese machtspolitieke werkelijkheid zich op, onontwijkbaar en met drama. De grillige ontwikkelingen bereikten een hoogtepunt op 31 augustus 1954, de dag dat de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) schipbreuk leed in de Franse Assemblée nationale. Het prille integratieproces dreigde in een existentiële crisis te raken.

Frankrijk was in de jaren daarvoor in de ban geraakt van een hoogoplopende politieke discussie over de defensiegemeenschap. Raymond Aron noemde deze discussie een voorbeeld van een even meeslepend als zeldzaam 'débat idéologique', vergelijkbaar met de Dreyfus-affaire. Net zoals destijds kon het debat niet gevat worden in tegenstellingen tussen vertrouwde politieke kampen. Het wezenskenmerk van deze ideologische debatten was juist de verdeeldheid binnen elk kamp.⁷

De Amerikaanse politicoloog Craig Parsons bouwt Arons analyse verder uit en stelt dat in de jaren vijftig de gehele vormgeving van de Europese integratie onderwerp was van een politiek debat dat dwars door de politieke partijen heen liep. Volgens Parsons, die zijn onderzoek toespitste op Frankrijk, waren de belangrijkste partijen in het politieke midden van de Vierde

Republiek verdeeld in drie ongeveer gelijke groepen: de 'traditionalisten', de 'confederalisten' en de 'gemeenschapsaanhangers'.⁸ Als pleitbezorgers van verschillende vormen van Europese samenwerking waren varianten op deze groepen ook in Nederland te onderscheiden.

De traditionalisten wilden een Nederlands buitenslands beleid gebaseerd op realisme en machtsevenwicht. 'Europa' bleef voor hen in de eerste plaats een arena voor alliantiepolitiek en bilaterale afspraken. Voor Nederland gold dat Amerika de machtigste bevriende mogendheid in de wereld was en in Europa het Verenigd Koninkrijk. Het was geen punt van discussie dat dit de landen waren waar zaken mee gedaan moesten worden. De vorm van de samenwerking was daaraan volstrekt ondergeschikt.

De confederalisten, de tweede groep, baseerden zich op het liberale gedachtegoed en zagen nauwe economische samenwerking met gelijkgezinde liberale democratieën als Europees ideaal. De multilaterale Europese instituties die hiervoor nodig waren, moesten primair gericht zijn op vrijhandelsstreven. De Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) en de Europese Betalingsunie (EBU) vormden de spil in dit systeem. Alleen via deze intergouvernementele samenwerking zou voorkomen kunnen worden dat het Verenigd Koninkrijk – ook in de confederale visie een onmisbare partner – afgeschrikt werd door een te grote inbreuk op de nationale soevereiniteit.

De derde groep bestond uit de gemeenschapsaanhangers. Zij waren voorstanders van een radicale breuk met het oude Europa van de staten. In hun analyse lag het mechanisme van machts-evenwicht, gebaseerd op de *idée fixe* van de staatssoevereiniteit, ten grondslag aan de desastreuze eerste helft van Europa's twintigste eeuw. Via bovenstatelijke instituties moesten de 'Verenigde Staten van Europa' ontstaan, een federatie die zich zou kunnen meten met de andere twee grote mogendheden.⁹ Voor de gemeenschapsaanhangers had het proces van almaar verdergaande supranationale integratie ten principale voorrang. Concreet betekende dit dat Britse bezwaren nooit zo dominant mochten worden dat het integratieproces daardoor stokte.

In hoeverre waren de hierboven onderscheiden groepen te vinden binnen de PVDa? En hoe ging de partij om met haar 'débat idéologique' in de jaren vijftig?

De neutralisering van een splijtend debat

'[H]et compromis mag nimmer tot politieke doelstelling worden. In dit opzicht zijn wij verre van gerust. Deze ongerustheid vindt haar rechtvaardiging in de overtuiging dat gebrek aan inzicht en verbeeldingskracht ons in de praktische politiek steeds weer hebben overgeleverd en zullen overleveren aan een, door intuïtief conservatisme geregeerde, onzakelijke terughoudendheid, tot schande voor de Partij in het land, tot schande voor ons land in de gemeenschap der vrije volkeren.'¹⁰ Deze zinnen zijn ontleend aan de inleiding

van de brief die een groep van tien, voornamelijk jonge, ambtenaren op 11 oktober 1951 schreef aan het partijbestuur van de PVDa.

De groep bestond uit vier ambtenaren van Buitenlandse Zaken – directeur Internationale Zaken Conny Patijn, diens hoofd Politieke Zaken Jan Meijer, directeur Westelijk Halfrond Ernst van der Beugel en hoofd Bureau Duitsland Max Kohnstamm –, twee ambtenaren uit de entourage van minister van Landbouw Sicco Mansholt – directeur Internationale Zaken Jaap van der Lee en hoofd van de afdeling Wetgeving en Juridische Zaken Ivo Samkalden –, Piet Sanders, advocaat te Schiedam en voormalig lid van de persoonlijke staf van Schermerhorn, hoofdredacteur van *Het Parool* Peter Koets en de directeur Statistiek en de Algemeen directeur van het CBS, Flip Idenburg en Jan Tinbergen. Stuk voor stuk geen politici, maar wel representanten van de intellectuele voorhoede van de partij en bovendien veelal functioneel betrokken bij de politiek.

Het belangrijkste punt dat volgens de briefschrijvers schreeuwde om een overwinning op het 'intuïtief conservatisme' en derhalve 'rijp' was 'voor een duidelijke uitspraak van de partij', betrof de Europese integratie. De vier kernpunten die zij vervolgens uiteenzetten waren de centrale dilemma's in de Nederlandse Europese politiek van dat moment.

1. De 'Atlantische kwestie': *Pax Americana* op basis van gelijkwaardigheid. De briefschrijvers beklem-

toonden dat zij niet in de ban geraakt waren van het 'waandenkbeeld' dat 'Europa' een positie als derde macht tussen de supermogendheden diende te ambiëren. 'Europese samenwerking moet volledig blijven binnen het Atlantische verdrag.' Het doel was wel een situatie waarin 'Europa' zou kunnen 'meepraten als gelijke'. Dit was van belang voor de Europese invloed in het bondgenootschap, maar vooral om de machtspositie van de kleine landen veilig te stellen. Zo was een 'gemeenschappelijke Europese militaire en buitenlandse politiek' onontbeerlijk, te meer omdat het duidelijk was 'dat het Atlantisch Verdrag zich niet op korte termijn zal ontwikkelen tot een Atlantische Federatie'.¹¹

2. Vergaande integratie als oplossing voor het 'probleem Duitsland'. Volgens de opstellers van de brief hoefde het weinig betoog 'dat Duitsland een politiek gevaar voor Europa blijft en dat een werkelijke oplossing voor dit probleem alleen gevonden kan worden in een Europese integratie'. De reikwijdte van het 'probleem Duitsland' dwong tot verregaande overdracht van bevoegdheden aan Europese organen, omdat een oplossing van dit probleem 'alleen op een levenskrachtig boven-Duits niveau mogelijk is'.¹²
3. De 'Engelse kwestie' als stimulans voor integratie. De brieven schrijvers verwachtten niet dat het Verenigd Koninkrijk op korte termijn bereid zou zijn 'deel te nemen aan een Europese federatie met een zwak en

verdeeld continent'. Maar wachten op leiderschap van de Engelse vrienden was niet de enige optie. Integendeel, juist door het boeken van concrete resultaten van integratie in het 'Europa van de Zes' (lees: de EGKS) kon de binding met het Verenigd Koninkrijk versterkt worden, want 'wie Engeland tot vriend wil hebben dient er steeds goed aan te doen van kracht en eigen initiatief blijf te geven en niet met lege handen aan te komen'.¹³

4. Het Nederlandse belang bij pro-actieve Europese politiek. In reactie op de recente plannen voor de oprichting van de EDG stelden de opstellers van de brief dat hen opgevallen was dat de Europese ontwikkeling 'een tempo heeft aangenomen, dat noch door de Nederlandse publieke opinie, noch door de Nederlandse Regering is bijgehouden [...] ons land dreigt te worden overrompeld'. Wat nodig was, was krachtige steun van de PVDA voor 'deelname van ons land aan Europese federale samenwerking, ook waar deze van een continentaal karakter zou zijn', opdat de Nederlandse invloed maximaal kon zijn.¹⁴

Het partijbestuur vergaderde in november 1951 maar liefst drie keer over de brief.¹⁵ Over 'Europa' wisselden de brieven schrijvers van gedachten met premier Willem Drees, partijprominenten als Marinus van der Goes van Naters, Koos Vorrink, Joop den Uyl en Alfred Mozer, en de fractieleden Jaap Burger en Jacques de Kadt. De partijleiding ging uitgebreid op de brief in, maar

wees de kritiek van de hand. Alleen de pro-Europese Van der Goes steunde de briefschrijvers expliciet tijdens het overleg. Later gaf ook Mozer blijk van waardering voor het initiatief. In een brief aan 'de tien' zette hij zich als overtuigde aanhanger van de 'onontkoombare federalistische oplossing' af tegen diegenen in de partij die er anders over dachten en waarvan hij net als 'de tien' vond dat zij achter de Europese feiten aanliepen.¹⁶

De brief van 'de tien' zou weinig uithalen. Drees was niet van plan de Europese koers aan te passen in activistische pro-Europese richting. Het politieke effect van het initiatief bleef dus beperkt.¹⁷ Bovendien boekte de PVDA in de zomer van 1952 een winst van vier zetels bij de verkiezingen, en dat nuanceerde de urgente toon van de oproep nogal.¹⁸ Het initiatief was wel een manifestatie van de kloof in de PVDA tussen de aanhangers van de radicale doorbraak, die de doelstellingen van vernieuwing een Europese dimensie wilden geven via het streven naar een Europese federatie, en de partijtop die deze idealistische redenering niet zag zitten.

Deze kloof vertegenwoordigde meer dan een overture van de befaamde serie generatieconflicten tussen vermeende progressieve en conservatieve krachten die de naoorlogse geschiedenis van de PVDA zo kenmerken. De historische betekenis van de brief ligt in de duivelse dilemma's van de Europese integratie, die door 'de tien' op een uitzonderlijk heldere manier aan de orde gesteld werden en die gaan over wezensvragen betreffende de positie van Nederland in Europa.

De stromingen binnen de PVDA

De PVDA worstelde met de richtingstrijd over het hoe en waarom van het 'Europese ideaal'. Noch de ministersploeg, noch de fractie, noch de partij bleef daarvan gevrijwaard. In deze situatie konden partijgenoten het serieus met elkaar aan de stok krijgen.¹⁹ Maar waar de eerder genoemde Parsons spreekt over een loopgravenoorlog tussen de drie kampen van traditionalisten, confederalisten en gemeenschapsaanhangers, lijkt hier meer sprake van een continuüm met traditionalisten en gemeenschapsaanhangers als extremen.

Aan het traditionalistische uiteinde stal de onaangepaste buitenlandwoordvoerder en communistenvreter Jacques de Kadt vaak de show.²⁰ Aan het andere uiteinde werden de gemeenschapsaanhangers aangevoerd door mensen als Mansholt, Samkalden, Van der Goes, Mozer, Willem Verkade, Gerard Nederhorst en Jaap Burger.²¹ Vasthoudende vertegenwoordigers van 'de tien', zoals Kohnstamm, positioneerden zich natuurlijk ook nadrukkelijk aan deze kant van het spectrum. Hoezeer de aanhangers van het traditionalistische discours en de gemeenschapsvisie ook van mening verschilden over de toekomst van de Europese integratie, zij deelden een belangrijke voorkeur: beide groepen prefereerden het confederale model als plan B.

Dit zorgde ervoor dat het confederale model dominant werd in de positie van de PVDA. Zo kon immers worden voorkomen dat een van de groepen geïsoleerd zou raken en de eenheid in de partij op het spel zou

komen te staan. Mits voldoende flexibel vormgegeven om – afhankelijk van de context en de handelsbelangen – (mee) te bewegen in traditionalistische dan wel in gemeenschapsrichting, kon de pragmatische voorkeur voor de confederale optie in de partijtop rekenen op brede steun.

Drees is het meest geprononceerde voorbeeld van deze dominante stroming. De minister-president bevond zich in termen van het geschetste continuüm regelmatig in de ‘traditionalistische helft’, gepreoccupeerd door de belangen van handelsland Nederland. Die waren naar zijn idee vooral gediend met het wegnemen van handelsbelemmeringen in het westerse blok.²² Dat nam niet weg dat Drees altijd te porren was voor de ‘confederale middenweg’.²³

Nadat hij zich had losgemaakt van het avontuur met ‘de tien’, ontwikkelde Van der Beugel zich ook als een leider van deze realisten.²⁴ Gedurende zijn staatssecretarisschap zat er over het algemeen weinig licht tussen Van der Beugels positie en die van Drees. Gegeven de werkelijkheid van het Europa van de Zes, dat met de EGKS tot stand gekomen was, werd hun positie zorgvuldig ingepast binnen de confederale opvatting, die in het kabinet en de ambtenarij op brede steun kon rekenen.²⁵ De pro-Britse confederale weg was immers te prefereren boven die van de enge gemeenschap van de Zes, ‘een relatief kleine protectionistische club’, zoals Drees zich liet ontvallen na de totstandkoming van de Verdragen van Rome.²⁶

Het was precies deze voorkeur voor de confederale optie die ‘de tien’ in 1951 al zo tegen de borst stuitte dat zij besloten tot het schrijven van hun bezorgde brief aan het partijbestuur. De PVDA raakte door de flexibiliteit van Drees’ realisme weliswaar niet verstrikt in het immobilisme van een harde richtingenstrijd, maar deze pragmatische opstelling veroordeelde de partij en het land wel tot een positie die beperkt was tot reactie. Dat leverde problemen op, vooral wanneer de partijleiding geconfronteerd werd met vergaande initiatieven in het ‘kleine Europa’. Voldongen feiten in het Europa van de Zes stonden namelijk per definitie op gespannen voet met de voorkeur voor de confederale optie, maar reactie zette dan weinig zoden meer aan de dijk.²⁷

De confederale illusie

Een van de meest intrigerende fenomenen in de geschiedenis van het Europese integratieproces is dat er gedurende de jaren vijftig – ook na het debacle van de EDG – consequent gekozen is voor de weg van supranationale integratie, terwijl op rationele gronden de voorkeur van de betrokken staten zou moeten uitgaan naar de confederale optie. Zo strookte de strategie van de Nederlandse realisten in de beraadslagingen en onderhandelingen over de EEG en EURATOM bijvoorbeeld erg goed met de opvatting van het overgrote deel van het West-Duitse kabinet. De invloedrijke minister van Economische Zaken Ludwig Erhard, die als spreekbuis van de vakministers fungeerde, verzette zich van

meet af aan tegen de supranationale plannen van het ‘dirigistische’ (Franse) Europa van de Zes, dat hij als neoliberal econoom als ‘prinzipiell falsch’ beoordeelde.²⁸ Maar ook in Frankrijk, waar de voorkeuren van de traditionalisten, confederalisten en gemeenschapsaanhangers langs veel scherpere lijnen van elkaar gescheiden waren, leefde de verwachting dat de confederale variant ook voor Frankrijk het ‘haalbare Europa’ van de toekomst weerspiegelde.²⁹ Dat liep dus anders.³⁰

In een artikel van *Der Spiegel* eind februari 1957 werd naar aanleiding van de laatste onderhandelingsronde over de Verdragen van Rome opgemerkt dat het resultaat voor een belangrijk deel bestond uit elementen die ‘die ökonomische und politische Vernunft gegen sich [hatten]’. De verklaring voor het feit dat deze elementen niettemin de kern van het akkoord vormden, kon nergens anders gevonden worden dan in het verloop van het politieke spel dat eraan vooraf was gegaan. Volgens *Der Spiegel* was dat spel zo geëindigd als het geëindigd was door toedoen van calculaties van bondskanselier Konrad Adenauer betreffende de binnenlandse politiek (met het oog op de verkiezingen van 1957). Volgens de bondskanselier zelf was hij tot grote concessies bereid geweest, omdat de EEG en EURATOM uiteindelijk de best mogelijke bescherming boden ‘für unser Europa’ in een bipolaire wereld waarin ‘Europa’ vermalen dreigde te worden. Het verloop van de Suezcrisis had dit volgens hem ondubbelzinnig aangetoond.

Wat Van der Beugel in 1959 enigszins ongelukkig trachtte te duiden als het doorslaggevend belang van ‘irrationele factoren’, was weinig anders dan het Europese politieke spel. De Verdragen van Rome – de beslissende afslag richting gemeenschap in plaats van confederatie – vertegenwoordigden allereerst het moeilijk grijpbare primaat van de politiek. Net als de sterke groep gemeenschapssceptici in de West-Duitse regering werd Nederland – en dus ook de PVDA – daardoor in het najaar van 1956 overrompeld. De snelheid en onomkeerbaarheid van de stappen van Europese integratie die Adenauer en de Franse premier Guy Mollet in het licht van Europa’s penibele (nucleaire) positie ten opzichte van de andere spelers in de Koude Oorlog ineens bereid bleken te zetten, was voor Nederland niet bij te benen.³¹ Van het ene op het andere moment was de ‘realistische’ confederale optie volledig uit beeld geraakt.

Problemen met Europa’s politieke werkelijkheid

Nog een keer terug naar de brief van ‘de tien’ uit 1951. Welke beslissingen werden er nu daadwerkelijk genomen in de Nederlandse Europese politiek? Hebben zich op basis daarvan constanten ontwikkeld in de Europese politiek van Nederland en de PVDA?

Goed beschouwd presenteerden ‘de tien’ dezelfde oplossing voor de ‘Atlantische kwestie’, het ‘probleem Duitsland’ én de ‘Engelse kwestie’. Een sterk bovensta- telijk ‘Europa’ was dé manier om mee te praten als ge-

lijke met de Verenigde Staten en daarbij de positie van de kleine landen te waarborgen, een duurzame oplossing te bewerkstelligen ter neutralisering van de Duitse dreiging, en de Britten dwingend te verleiden tot deelname aan de Europese integratie. Deze vaststelling had 'de tien' doen concluderen dat het Nederlandse belang het best gediend was met een actieve opstelling ter bevordering van de bovenstatelijke Europese integratie. Daarvoor was de totstandkoming van een krachtig gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid wel onmisbaar. En dat vroeg weer om politieke integratie.

Het waren evenwel precies de politieke integratie en de initiatieven voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid die absoluut geen prioriteit hadden voor de Nederlandse regering. De EDG en de daarmee verknoopte Europese Politieke Gemeenschap (EPG) konden Drees gestolen worden.³² Onder leiding van de minister-president werd in 1953 een formule gevonden waarmee Nederland in de Europese onderhandelingen onverstoord kon duwen in de richting van de door Drees geprefereerde confederale optie: geen politieke integratie zonder voorafgaande economische integratie.³³ In uitgewerkte vorm bleek de economische *conditio sine qua non* van Nederland vooral te bestaan uit gekwantificeerde eisen en automatische mechanismen zoals tariefreducties, die Nederland wilde opleggen aan de West-Europese partners alvorens gepraat kon worden

over politieke integratie en aanverwante kwesties als monetaire integratie en sociale harmonisatie.³⁴

Met deze zucht naar gedetailleerde en strikte regels en voorwaarden maakte Nederland een wantrouwend indruk. Daarbij had Den Haag de schijn tegen. Stonden al die Nederlandse regels en voorwaarden misschien in het teken van een van-uitstel-komst-afstel-scenario? Een hardnekkige verdenking die ook de vergelijkbaar argumenterende West-Duitse minister Ludwig Erhard op zich laadde.³⁵ Voor een realist als Drees vielen de negatieve effecten van deze beeldvorming echter in het niet bij de voordelen van deze koers.

Deze waren tweërlei. In de eerste plaats was het Nederlandse standpunt dankzij de technisch-rationele invalshoek van een grote consistentie en daardoor in de binnenlandse en buitenlandse politiek goed uit te leggen. In de tweede plaats zorgde deze glasheldere opstelling ervoor dat Nederland zich gepantserd wist tegen politieke spelletjes en gemarchandeerd van mogelijk minder betrouwbare (mediterrane) EGKS-partners.³⁶ Bij Nederland geen dubbele bodems of ingebouwde onderhandelingsruimte.

In de technische uitwerking van het adagium 'geen politieke integratie zonder voorafgaande economische integratie' lag de ultieme poging van Drees en de zijnen om greep te krijgen op de Europese integratie. Rationeel gezien was hun standpunt buitengewoon overtuigend. Indien men van mening was dat de gekoppel-

de doelstelling van deelname van het Verenigd Koninkrijk en bevordering van vrijhandel Nederlands absolute prioriteit moest zijn in de Europese integratie, was de eerst-zien-dan-geloven-opstelling van de regering inderdaad een perfecte afspiegeling van de Nederlandse belangen. Drees bleek dan ook meerdere malen bereid om binnenskamers met aftreden te dreigen om het verzet tegen deze Europese koers te breken. Dat kwam in het bijzonder van Mansholt en de partijloze minister van Buitenlandse Zaken Johan Willem Beyen, die zich maar moeilijk konden verenigen met Drees' Europapolitiek, die zij veel te rigide vonden.³⁷

De rationele superioriteit van Drees' standpunt had een keerzijde. Het miskende dat de Europese integratie uiteindelijk een product was van politieke wil en niet van gekwantificeerde regels of economische voorwaarden. Het meest schrijnend kwam dit misschien wel aan het licht in de relatie met Washington: Nederlands allerbelangrijkste partner moest Den Haag zwaar onder druk zetten om in te stemmen met de EDG.³⁸ Voor de Verenigde Staten gold het primaat van de politiek. Na de Korea Oorlog was de herbewapening van West-Duitsland en de eenheid van West-Europa als blok tegen de Sovjetdreiging van het hoogste geopolitieke belang. Via de boodschappers uit Washington kwam de Europese politieke werkelijkheid van de EDG zo via de zijdeur op zeer dwingende wijze binnen in Den Haag.³⁹

De Britse boemerang

Ook na de jaren vijftig bleef het uitgangspunt 'geen politieke integratie zonder voorafgaande economische integratie'. Onder verwijzing naar de Atlantische oriëntatie en de Nederlandse belangen bij vrijhandel werd de technische invulling daarvan de bottom line van het Nederlandse standpunt in Europese onderhandelingen. Dit gold voor de Nederlandse opstellingen aanzien van Europese initiatieven voor een politieke gemeenschap in de eerste helft van de jaren zestig,⁴⁰ evenzeer als voor de onderhandelingen over Europese samenwerking op monetair terrein, die vanaf de top van Den Haag in 1969 op gang kwamen.⁴¹

Maar er was sinds Drees wel iets fundamenteel veranderd in 'Europa'. Met de Verdragen van Rome had de Europese integratie definitief de weg van bovenstaatelijke integratie verkozen. Daarmee verdween ook het werkelijkheidsgehalte van het technocratische Dreesiaanse standpunt. Omdat een intergouvernementele OEEA-achtige variant voor Europese integratie niet langer opportuun was, dreigde de Nederlandse opstelling daadwerkelijk te verworden tot een kale uitstel-afstel-tactiek zonder een reëel alternatief anders dan de complete mislukking. Dit had zelfs Drees, die doordrongen was van de noodzaak tot Europese samenwerking, nooit zo bedoeld.

Hoewel het gevaar van isolement in de Europese onderhandelingen daardoor acuter werd, leek men dit nijpende probleem van de Nederlandse Europapoli-

tiek in Den Haag steeds minder onder ogen te zien. Het werd volledig overschaduwd door de niet-aflaten-de Nederlandse lobby voor de Britse toetreding tot de EEG en de verbeterde strijd die minister Joseph Luns tien jaar lang voerde tegen het 'politieke Europa' van president Charles de Gaulle.⁴²

Nog belangrijker voor de historische ontwikkeling van de Nederlandse Europese politiek was een ander gevolg van de Nederlandse benadering van het integratieproces. Om geloofwaardig te zijn als voorvechter van automatische 'objectieve' regels en uitgewerkte voorwaarden moest Nederland immers op zijn minst poseren als de kampioen van de communautaire methode. Het toepassen van automatische mechanismen en objectieve regels in een internationaal samenwerkingsverband vereist nu eenmaal bovenstatelijke instituties. Alleen door bovenstatelijke wetgeving, meerderheidsbesluitvorming en geloofwaardige sancties kunnen staten tegen hun wil aan regels gebonden worden. Intergouvernementele instituties bieden staten altijd de mogelijkheid om de stand van zaken in de door hen gewenste richting bij te buigen en al dan niet door expliciet te dreigen met een veto het hele samenwerkingsproject te frustreren.

Om te voorkomen een speelbal te worden van politieke spelletjes eiste Nederland voor alles ijzeren regels zodat gemaakte afspraken ook nagekomen zouden worden. Zo ontwikkelde het zich op basis van technische pleidooien voor integratie in retorisch opzicht tot

een groot voorvechter van supranationale integratie. De Europese Commissie was immers de hoeder van het Europese gemeenschapsrecht, het *acquis communautaire*.

Omdat deze opstelling vaak goed aansloot bij Nederlandse economische belangen, viel het minder op dat dit tegelijkertijd een weinig voor de hand liggende evolutie van de lijn-Drees was. Die laatste was namelijk in de eerste plaats gericht geweest op het afremmen van al te vergaande ontwikkelingen in de richting van de gemeenschapsoptie.

Toen de strijd tegen De Gaulle in 1968 gestaakt kon worden, was het moment van Brits-Nederlandse glorie niet ver weg meer. Maar met de Britse toetreding tot de EEG verdween ook de laatste sluier waarachter de tegenstrijdigheden in de Europese politiek van Nederland zo lang verborgen waren gebleven. Tijdens een boottochtje met Europese kameraden in Friesland liet de Franse EEG-commissaris Robert Marjolin zich volgens Van der Goes ontvallen: 'Nu het besluit van toetreding van Engeland met z'n hulpstroepen Denemarken en Ierland gevallen is, zal de Europese Gemeenschap nog slechts in naam blijven wat ze nu is. Zij wordt ongrijpbaar voor een echt homogeen politiek bestuur. Zij zal mij geen inspiratie meer kunnen geven.'⁴³

In dat 'Britse Europa' dat het altijd zo vurig gewenst had en dat met de Europese Akte in 1985 echt vorm kreeg, presenteerde Nederland zich echter, curieus ge-

noeg, als de kampioen van de communautaire methode. Van der Goes merkte in zijn memoires raak op dat 'de supranationale klaroenstoten – en tóch aanleunen tegen de Engelsen [lang] een vertroebelende rol heeft gespeeld' in de Europese politiek van Nederland.⁴⁴

Nederland is die troebelen van zijn Europapolitiek nooit te boven gekomen. Een consequente houding van 'eerst de techniek dan de politiek' bood in de jaren vijftig aanvankelijk strategische kansen (anticiperend op integratie volgens het pro-Britse OEEB-model), maar leidde er na de totstandkoming van de EEG eind jaren vijftig en de Britse toetreding in 1973 toe dat Nederland steeds meer klem raakte tussen de eigen Europese desiderata. De Nederlandse opstelling werkte als een boemerang. Het tamboereren op objectieve regels, strikte voorwaarden en automatische mechanismen leidde tot een ronkende retoriek ten bate van de communautaire methode. De afstand tussen die retoriek en de opportuniteit van dat standpunt in binnenlandse en buitenlandse politieke arena's werd echter steeds groter. Waarom zou Nederland zich zo moeten profileren als aanhanger van supranationale integratie in het 'Britse Europa' van de Europese Akte? Vroeg de nieuwe politieke werkelijkheid in de EG niet om een revisie van strategie, juist in het licht van de Atlantische oriëntatie en het Nederlands-Britse partnerschap?

Deze vragen lijken nauwelijks gesteld. In plaats daarvan deed zich een apart verschijnsel voor. De retoriek ging met de politiek aan de haal. Er ontstond als

het ware een 'retorische werkelijkheid' die de werkelijkheid van de nuchtere belangenafweging kon overwoekeren. Het was dit verschijnsel – de discrepantie tussen retoriek en belangenpolitiek – dat zich stevig nestelde in de Nederlandse omgang met het 'Europese ideaal'. Dat maakte de Nederlandse Europapolitiek uiteindelijk erg kwetsbaar, zowel in Europa als in eigen land.

De doorwerking: 'Maastricht' en de kracht van de retorische werkelijkheid

De traditionalisten, confederalisten en gemeenschapsaanhangers bleven zorgen voor verdeeldheid binnen de PVDA en de Nederlandse politiek in het algemeen, maar de meningsverschillen kregen zelden meer de ideologische lading uit de jaren vijftig. Uiteindelijk konden zowel eurosceptische als pro-Europese krachten zich meestal wel vinden in de typisch Nederlandse pleidooien voor een versterking van de supranationaliteit via economische samenwerking ter bevordering van de vrijhandel. Een koers die op het eerste oog bijzonder goed aansloot bij de belangen van een relatief kleine en sterk Atlantisch georiënteerde handelsnatie als Nederland.

Doordat er steeds minder momenten waren waarop de 'Europese werkelijkheid' zich aan de nationale politiek opdrong, bleef de prikkel tot fundamentele bezinning op de reële politieke waarde van de Nederlandse opstelling uit. Gaandeweg nam deze opstelling voor

velen zelfs de proporties aan van een heuse pro-Europese ‘Nederlandse traditie’. Riskant, omdat het bij oprechte ‘Europeanen’ de overtuiging kon doen postvatten dat Nederland van oudsher een groot voorvechter van het supranationale Europa was. Wat als de ‘Europese werkelijkheid’ zich wél zou opdringen, en deze veronderstelde ‘traditie’ het zou winnen van de nuchtere strategische analyse à la Drees? Dat werd duidelijk, nadat de Berlijnse Muur gevallen was en ‘Europa’ onder Frans-Duitse leiding de kans greep om de nieuwe Duitse en Europese toekomst vast te klinken aan het integratieproces.

De mislukking van de Nederlandse strategie in de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht reikte veel verder dan ‘Zwarte maandag’. Het mislukte federalistische plan van Dankert was slechts de blikvanger. Het voert te ver om hier in detail in te gaan op de complexe onderhandelingen die voorafgingen aan de ondertekening van het Verdrag van Maastricht. Een korte schets van de Nederlandse opstelling volstaat. Die was gebaseerd op hardnekkige miscalculaties van de politieke opportuniteit van het Nederlands standpunt.

Zoals blijkt uit een unieke bronnenpublicatie van het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, werd in de weken rond de val van de Berlijnse Muur, begin november 1989, in vertrouwelijke gesprekken tussen de West-Duitse bondskanselier Helmut Kohl en de Franse president François Mitterrand de basis gelegd voor

de deal die de politieke ruggengraat zou gaan vormen van het Verdrag van Maastricht.⁴⁵ Omwille van Franse steun voor een snelle Duitse eenwording onder zijn leiding toonde Kohl zich bereid tot een constructieve opstelling in de besprekingen over de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU).⁴⁶

Onder voortdurende impulsen van Frankrijk, Italië en Commissievoorzitter Jacques Delors was de EMU eind jaren tachtig hoog op de Europese agenda terecht gekomen. Maar de plannen stuitten steevast op hardnekkig verzet van de (al)machtige Bundesbank en de West-Duitse ministeries van Financiën en Economische Zaken. Zij weigerden medewerking te verlenen aan de Franse pro-EMU politiek, die vooral was ingegeven door onvrede met de dominantie van de Bundesbank en de hardheid van de Duitse mark. Een EMU kon de Duitse economische en monetaire belangen (prijsstabiliteit, hardheid van de munt) eigenlijk alleen maar schaden. Nederland, met zijn aan de mark gelieerde gulden, steunde de lijn van de West-Duitse financiële elite al decennialang van harte.

Het standpunt van de West-Duitse en Nederlandse EMU-sceptici werd vervat in de vertrouwde eerst-zien-dan-geloven-formule: geen monetaire integratie zonder economische integratie.⁴⁷ Daarbij dienden de technische normen voor economische integratie, betreffende zaken als het begrotingstekort, streng en objectief (gekwantificeerd) gedefinieerd te worden. Op die manier zou op basis van heldere financieel-econo-

mische gegevens zonneklaar worden dat economische integratie met landen als Frankrijk en Italië bij lange na nog niet aan de orde was.

Na de val van de Muur zond Kohl evenwel niet mis te verstane signalen richting Elysée. De bondskanselier was bereid het verzet tegen een voortvarende totstandkoming van de EMU in zijn kabinet buitenspel te zetten. Dit in ruil voor Franse steun voor een snelle Duitse eenwording. De Duitse eenwording en de EMU moesten daadwerkelijk 'twee zijden van één medaille' zijn, zoals de Europese Raad van Straatsburg in december 1989 ernstig verklaarde.⁴⁸ In het vroege voorjaar van 1990 kwam de deal tussen Kohl en Mitterrand rond langs deze lijnen.⁴⁹

Dit alles ging geheel voorbij aan Den Haag, dat zijn agenda los van deze ontwikkelingen formuleerde.⁵⁰ De directe Nederlandse belangen vroegen in de eerste plaats om het afremmen van de totstandkoming van de EMU. Daarbij kwam dat Nederland geen centrale rol zou spelen in de reprise van het 'probleem Duitsland'. Dat was in eerste en laatste instantie een zaak van de voormalige geallieerde mogendheden, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie voorop.

Voor Nederland was het dus zaak om in samenwerking met de West-Duitse financiële elite te proberen de Frans-Duitse dadendrang van Kohl inzake de EMU aan banden te leggen. De parallelle onderhandelingen over de Europese Politieke Unie (EPU) boden daartoe een kans. Kohl had bij Mitterrand bedongen dat de

EMU-onderhandelingen gekoppeld moesten worden aan verdragsonderhandelingen over de EPU. Dit betrof een klassieke (retorische) doelstelling van de Europese politiek van de CDU. Voor Kohl diende het ook als instrument om tijdens de verdragsonderhandelingen binnenlandse EMU-sceptis te apaiseren.

Vanuit Nederlands perspectief zou de EPU dus een probaat middel kunnen zijn om alsnog grip te krijgen op Kohl, en daarmee op de EMU. Geheel conform de Dreesiaanse strategie zou Nederland hard op de rem kunnen gaan staan in de EPU-onderhandelingen met het argument dat eerst de EMU op orde zou moeten worden gebracht conform de Duits-Nederlandse mores van monetaire prudentie en economische degelijkheid, alvorens er gepraat kon worden over supranationale vergezichten en politieke integratie. Ongetwijfeld zou Nederland met een dergelijk standpunt kunnen rekenen op de warme steun van de Duitse financiële elite en het Verenigd Koninkrijk.

Van een nuchtere analyse van de Nederlandse belangen lijkt echter allerm minst sprake te zijn geweest. Het vertragen van de totstandkoming van de EMU kwam niet van de grond. Sterker nog, juist in de EPU-onderhandelingen, die zoals gezegd de beste kans gaven voor een succesvolle remtactiek, ontpopte Nederland zich onder regie van Dankert als een van dadendrang vervuld voorvechter van federalisme.

In de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht werd de 'Nederlandse traditie' van het

streven naar supranationale Europese integratie trouw gevolgd, maar het politieke resultaat was pover. Nederland moest op alle deelterreinen bakzeil halen. De EMU werd niet vertraagd maar versneld en ontketende een integratieproces dat Nederland en de Duitse financiële elite veroordeelde tot achterhoedegevechten in de rest van de jaren negentig. In de EPU manifesteerde Nederland zich met 'Zwarte maandag'. En inzake de Duitse eenwording lukte het Ruud Lubbers weliswaar om Kohl te frustreren, maar dan door de geïsoleerde en wantrouwende positie van Margaret Thatcher ten aanzien van de Duitse eenwording te delen. Men zou het als een teken aan de wand kunnen zien dat het Verenigd Koninkrijk en zijn 'hulptroepen' zonder uitzondering pasten voor het Frans-Duitse EMU-project dat in het Verdrag van Maastricht vorm kreeg.

In de eerste jaren van de Europese integratie domineerde Drees de opstelling van Nederland en de PVDA ten opzichte van het Europese project. Zijn pragmatisch realistische positie had in zijn tijd lang, en lang terecht, de glans van rationele superioriteit. Na de totstandkoming van de Verdragen van Rome werd een standpunt waarin Europese integratie vertaald in objectieve regels en strikt geclausuleerde (supranationale) techniek en een sterke voorkeur voor OEEB-achtige samenwerking hand in hand gingen, echter langzaam maar zeker moeilijk houdbaar. Het moment waarna

het eigenlijk onhoudbaar werd, kwam met de Britse toetreding in 1973.

Gevoelig als sociaal-democraten zijn voor de verlokkingen van de combinatie van rationaliteit en idealen, kon of wilde de PVDA nooit een echt alternatief bieden. De partij toonde zich een constante factor in wat Van der Goes 'de vertroebeling van de Nederlandse positie in Europa' noemde. Deze vertroebeling werd nauwelijks als zodanig herkend en zeker niet gezien als een urgent probleem. Integendeel, naarmate de jaren verstreken werd zij meer en meer aangezien voor een door-dachte Nederlandse traditie, passend bij de belangen van een 'klein land' in Europa. De grootste verleiding van deze 'traditie' was misschien wel dat zij de mogelijkheid bood om meningsverschillen over de fundamentele kwesties van het Nederlandse Europapolitiek, die 'de tien' in 1951 al op een rijtje hadden gezet, toe te dekken met schijnbare eensgezindheid op basis van de (veronderstelde) wensen van de Atlantische oriëntatie en de communautaire methode.

Er loopt een rechte lijn van Ernst van der Beugel, die de geschiedenis van de Europese integratie niet kon verklaren zonder zich te beroepen op 'irrationele factoren', naar Piet Dankert, die oprecht geloofde in een momentum voor zijn Nederlandse versie van het federalistische ideaal. Die rechte lijn is er een van consistente Nederlandse retoriek, maar niet van belangenpolitiek. De retoriek bleek zo sterk dat zij de politieke realiteit in de schaduw kon stellen, en dit gebeurde zo

consequent dat het Nederlandse standpunt zich in de loop der jaren kon ontwikkelen van ‘geen politieke integratie zonder voorafgaande economische integratie’ tot ‘integratie ja, en louter volgens de communautaire methode’. Qua retoriek zeer consistent (hamerend op de communautaire methode), maar in termen van politiek toch wel curieus.

Nederland werd zo van de meest integratiesceptische lidstaat in het Europa van de Zes tot de kampioen van de supranationaliteit in het Europa van de Twaalf. De politieke integratie kon Drees en Van der Beugel gestolen worden, maar Dankert was haar grootste pleitbezorger. In deze ontwikkeling ging wel wat verloren. De waarde van de Nederlandse Europapolitiek bleef in toenemende mate beperkt tot de ‘retorische werkelijkheid’. Na de vroege jaren vijftig niet meer wezenlijk uitgedaagd, evolueerde Drees’ behoedzame opstelling gaandeweg tot holle frasen van Euro-enthousiasme en welbegrepen eigenbelang van een kleine lidstaat.

Dit verschijnsel lijkt niet beperkt tot de PVDA maar vooral een uitvloeisel van de apolitieke Nederlandse

gewoonten in de Europese politiek. Die waren gebaseerd op de angst het Nederlandse belang bloot te stellen aan Europese politieke spelletjes, de Nederlandse ‘angst om beduveld te worden’ die Beyen zo ‘vreselijk’ vond.⁵¹ Door de Nederlandse afkeer en verwaarlozing van Europa’s politieke realiteit kon de eigen retoriek een ongekend werkelijkheidsgehalte krijgen. Het is de ironie van de geschiedenis dat juist op het moment waarop dat werkelijkheidsgehalte het grootst leek, de Nederlandse retoriek verder af stond van de (Frans-Duitse) werkelijkheid dan ooit.

Sindsdien is de Nederlandse Europapolitiek, en daarmee die van de PVDA, verder vastgelopen in de klem van rationaliteit en retoriek, Europees ideaal en machtspolitieke werkelijkheid. Dat een uitweg voorlopig nog niet is gevonden werd duidelijk toen de Europese werkelijkheid zich weer eens ongemakkelijk opdrong met de ratificatie van de Europese grondwet. In Europa strijdt Nederland onverminderd tegen zijn denkbeeldige zelf.

NOTEN

- 1 De auteur dankt Frans Becker, Freek Bruinsma, Hans Daalder, Duco Hellema, Albert Kersten en Bart Stol voor suggesties en commentaar op eerdere versies van dit stuk.
- 2 Nationaal Archief (NA), Archief E.H. van der Beugel, Toegang 2.21.183.08, Nr. 1 (Dagboek), 16 februari 1957, p. 30.
- 3 E.H. van der Beugel, ‘De ontwikkeling van Europa tot een een-

heid – Economische Aspecten’, in: *Vier maal Europa*, Alphen aan den Rijn 1959, pp. 61-62.

- 4 M. Kohnstamm en M. Segers (bezorger), *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm. Augustus 1953-September 1957*, Amsterdam 2008, schriften 4-6.
- 5 D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht 2006,

- p. 324; Bob van den Bos, *Mirakel en Debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maasticht*, Assen 2008.
- 6 Van den Bos, *Mirakel en Debacle*, p. 1.
 - 7 R. Aron en D. Lerner, *La Querelle de la C.E.D.*, Parijs 1956, p. xi.
 - 8 C. Parsons, 'Showing Ideas as Causes: The Origins of the EU', in: *International Organization* 56 (1) winter 2002, pp. 57-58.
 - 9 Anders dan voor sommigen in Frankrijk impliceerde dit laatste voor de Nederlandse 'gemeenschapsaanhangers' overigens geenszins een competitie met de Verenigde Staten door een Europa als 'derde macht' tussen de supermogendheden.
 - 10 NA, Archief C.L. Patijn, Toegang 2.21.302, I(7), 'groep van 10', Brief aan het partijbestuur van de PvdA, 11 oktober 1951, pp. 1-2.
 - 11 Ibidem, pp. 3-5.
 - 12 Ibidem, p. 4.
 - 13 Ibidem, p. 4.
 - 14 Ibidem, p. 5.
 - 15 Voor de verslagen van deze vergaderingen zie: NA, Archief C.L. Patijn, Toegang 2.21.302, I(7), 'groep van 10'.
 - 16 NA, Archief C.L. Patijn, Toegang 2.21.302, I(7) ('groep van 10'), Brief Mozer aan 'de tien', 8 november 1951.
 - 17 Vgl. F. Wielenga, 'Alfred Mozer: Europeaan en democraat', in: M. Krop e.a. (red.), *Het twaalfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1991, p. 155. Uitvoering: W. Wansink, *De Groep van Tien. PvdA-ambtenaren en buitenlands beleid*, doctoraalscriptie Universiteit Utrecht, 1988 (ook in: NA, Archief C.L. Patijn, Toegang 2.21.302, I(7), 'groep van 10').
 - 18 Op dat moment had de groep de ambities echter al teruggeschreefd. Van der Beugel had zich in de loop van dat jaar al losgemaakt van de groep als gevolg van een meer en meer Atlantische oriëntatie. In feite hadden 'de tien' na de drie besprekingen in november al de terugtocht geblazen (NA, Archief C.L. Patijn, Toegang 2.21.302, I(7), 'groep van 10', Brief Koets aan het partijbestuur van de PvdA, 17 december 1951).
 - 19 Vgl. bijvoorbeeld een venijnige brief van Van der Beugel aan Mozer naar aanleiding van 'je heftige kritiek op mijn beleid en mijn persoon in verband met de Europese Zaak' (Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG), Archief A. Mozer, nr. 2, Brief Van der Beugel aan Mozer, 10 april 1959).
 - 20 W. Asbeek Brusse, 'The Dutch Socialist Party', in: R.T. Griffiths, *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950s*, Leiden etc. 1993, p. 118-119; R. Havenaar, *De tocht naar het onbekende. Het politieke denken van Jacques de Kadt*, Amsterdam 1990, pp. 179-183. Vgl. F. Zuijdham, *Tussen wens en werkelijkheid. Het debat over vrede en veiligheid binnen de PvdA in de periode 1958-1977*, Amsterdam 2002, p. 10.
 - 21 Vgl. J.W. Brouwer, 'Drees en het buitenland', in: J.W. Brouwer en P. van der Heiden (red.), *Drees, minister-president 1948-1958*, Den Haag 2005, p. 80; J. van Merriënboer, *Mansholt. Een biografie*, Amsterdam 2007, p. 227; M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Herinneringen*, Amsterdam 1980, pp. 195, 202 en 216.
 - 22 Asbeek Brusse, 'The Dutch Socialist Party', pp. 109, 115 en 124.
 - 23 R. Griffiths en A. Milward, 'The Beyen Plan and the European Political Community', in: W. Maihofer (red.), *Noi si mura*, EUI, Badia Fiesolana 1986, p. 604.
 - 24 Vergelijk: Van der Beugel, 'De ontwikkeling van Europa', onder meer p. 63.
 - 25 Vergelijk: Griffiths en Milward, 'The Beyen Plan', p. 600.
 - 26 Asbeek Brusse, 'The Dutch Socialist Party', p. 131.
 - 27 Die feiten werden overigens niet zelden mede geïnitieerd door (partijloze) minister Beyen, gesteund door Mansholt in het kabinet (Griffiths en Milward, 'The Beyen Plan'). Dit tot ongenoegen van Drees die het ingaan van individuele ministers tegen in het kabinet vastgestelde standpunten en onderhandelingsmandaat niet accepteerde.
 - 28 M. Segers, *Deutschlands Ringen mit der Relance. Die Europapolitik der BRD während der Beratungen und Verhandlungen über die Römischen Verträge*, Frankfurt/Main etc. 2008, p. 58.
 - 29 Parsons, 'Showing', p. 55. T.a.v. EEG, vergelijk: Segers, *Deutschlands Ringen*, onder meer p. 202.
 - 30 Uitvoering: Kohnstamm en Segers, *De Europese dagboeken*. Voor de voor het westerse bondgenootschap zo belangrijke West-Europese defensiesamenwerking en de daarmee samenhangende urgente kwestie van de West-Duitse herbewapening werd kort na de mislukking van de EDG een oplossing gevonden met de Akkoorden van Parijs. Deze voorzagen in een toetreding van de BRD tot de NAVO en een omvorming van het (anti-Duitse) Pact van Brussel (van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Be-

- nelux) uit 1948 naar de (anti-Sovjet) West-Europese Unie (WEU), een intergouvernementele veiligheidspolitieke samenwerking waaraan ook de BRD deelnam. In ruil voor deze ‘rehabilitatie’ zag de BRD bij monde van bondskanselier Adenauer unilateraal af van de productie van ABC-wapens op Duits grondgebied.
- 31 Cruciaal in de totstandkoming van de EEG en EURATOM was inderdaad de rol van Adenauer en de Franse socialist Mollet, maar evenzeer die van de West-Duitse vice-voorzitter van de Hoge Autoriteit van de EGKS Franz Etzel, de Amerikaanse pro-EURATOM-diplomatie, de lobby van Monnets Actiecomité en het Benelux-memorandum dat de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak en zijn Nederlandse collega Johan Willem Beyen tot stand wisten te brengen in het voorjaar van 1955 (Uitvoerig: Segers, *Deutschlands Ringen*).
- 32 Vergelijk: W. Drees Sr., ‘De Europese integratie’, in: *Internationale Spectator* 28 (1974) 17, p. 575-576; Brouwer, ‘Drees en het buitenland’, p. 79; Hellema, *Buitenlandse politiek*, p. 182.
- 33 Asbeek Brusse, ‘The Dutch Socialist Party’, p. 125.
- 34 Griffiths en Milward, ‘The Beyen Plan’, pp. 611 en 617.
- 35 Vgl. Segers, *Deutschlands Ringen*, onder meer p. 292.
- 36 Vgl. Drees, ‘De Europese integratie’, p. 577.
- 37 Brouwer, ‘Drees en het buitenland’, p. 80.
- 38 Ibidem, p. 79.
- 39 Vgl. J. Kleuters en M. Segers, ‘The Transatlantic Triangle: The Netherlands, the U.S. and Germany in the Context of European Integration in the 1950s and 1960s’, in: H. Krabbendam e.a. (red.), *Four Centuries of Dutch-American Relations, 1609-2009*, Amsterdam 2009 (te verschijnen).
- 40 Vgl. Hellema, *Buitenlandse politiek*, pp. 236 en 286-7.
- 41 A. Szász, *The Road to European Monetary Union*, Houndmills etc. 1999, p. 9.
- 42 Vergelijk: Hellema, *Buitenlandse politiek*, p. 255.
- 43 Van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd*, p. 239.
- 44 Ibidem, p. 236.
- 45 *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, ‘Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90’, München 1998.
- 46 Voor een gedetailleerde beschrijving zie: M. Segers en F. van Esch, ‘Behind the Veil of Budgetary Discipline. The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP’, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 5, pp. 1096-1099.
- 47 Ibidem, pp. 1092-1096.
- 48 Het wisselgeld dat Kohl op zijn beurt van Mitterrand vroeg voor deze geste, was al even politiek: de verdragsonderhandelingen zouden pas mogen beginnen na de verkiezingen in Duitsland in het najaar van 1990 (zodat de SPD hem in de verkiezingscampagne niet kon verwijten dat hij de mark had opgegeven).
- 49 Segers en Van Esch, ‘Behind the Veil’, pp. 1092-1096; vergelijk ook: Szász, *The Road*.
- 50 Vergelijk: Van den Bos, *Mirakel en Debaacle*.
- 51 W. Weenink, *Johan Willem Beyen 1897-1976. Bankier van de Wereld. Bouwer van Europa*, Amsterdam/Rotterdam 2005, p. 399.

Een voorstelling van Europa

Simon B. Kool

Op de foto staat een flink beladen dure auto van vijftig jaar geleden, het raampje van de bestuurder staat open. Het is een Renault Prairie met een imperiaal vol koffers op het dak. Vader is uitgestapt en staat voor een tafeltje waarop een stapel paspoorten. Het gezin wacht af tot hij de juiste papieren weer terugkrijgt van de gendarme. Er wordt wat geforceerd gelachen, maar dat komt waarschijnlijk door de aanwezigheid van de fotograaf. Men vreest de vraag: ‘Mag ik even in de de koffers kijken?’

Het is zomer aan de Franse zuidkust en de rij vakantiegeangers ondergaat in de hitte gewillig het ritueel. Aan de controle levert men zijn papieren in, die men even verderop weer terugkrijgt als alles in orde is. Zo vormt zich een kunstmatige rij auto’s, terwijl het gezag de tijd neemt om achter de schermen stempels te zetten en boeken na te slaan.

Zo is het aan elke grens in die jaren. De jaren dat er nog driftig koffie, thee of sigaretten worden gesmokkeld. Aan de Belgische grens rijden gepantserde auto’s geladen met smokkelboter de slagbomen kapot, met een spoor van kraaienpoten achter zich. De truc van de rij auto’s is nog lang gebruikt aan de grens tussen de

Bondsrepubliek en de DDR, de laatste gevreemde grens binnen Europa.

De foto is in 1958 gemaakt door de Amsterdamse fotograaf Sem Presser, die zich na de oorlog als een van de eerste avonturiers heeft gevestigd aan de Côte d’Azur. Hij is er correspondent voor verschillende kranten en houdt regelmatig radiopraatjes voor de AVRO over het wel erg exotische leven in Frankrijk, over de luxe van een uitzicht over de Middellandse Zee met het wijnglas in de hand.

De werkelijkheid is anders en heel wat grimmiger. In juni van dat jaar is generaal Charles de Gaulle president geworden, hoopvol naar voren geschoven om de problemen met de kolonie Algerije tot een goed einde te brengen. In die jaren worden bijna alle Europese landen gedwongen een punt achter hun koloniale verleden te zetten. In Frankrijk verzet de ultrarechtse OAS zich tegen dit onafhankelijkheidsproces. Er heerst angst in het land, er worden voortdurend aanslagen gepleegd. Op de foto is het de Sûreté Nationale die de auto’s richting Italië controleert, niet de douane. De auto’s verlaten het land.

In de jaren vijftig is voor de gemiddelde Nederlander de Middellandse Zee ver weg. Men heeft zich een beeld kunnen vormen bij de platen van de aardrijkskundes op school of thuis bij de geïllustreerde *Planta Atlas van Europa*. Het beeld dat men heeft van Parijs, Brussel of Rome, is gebaseerd op reportages in de geïllustreerde bladen. Zo krijgt men in die jaren een voorstelling van Schotten, Duitsers en Denen. Voor bewegend beeld moet men naar de bioscoop – er is nog geen televisie – om het enerzijds gewichtige of anderzijds spottende *Polygoon Wereldnieuws* te zien. Spaarzame informatie. Niet te vergelijken met de overkill aan nieuwsflitsen die ons nu dagelijks vanuit de hele wereld bereiken.

De betrokkenheid van de burger bij Europa blijft in die tijd beperkt tot het beluisteren van Presser en zijn collega's op de radio. Albert Milhado's *Gesproken brief uit Londen* en *Paris vous parle* van Jan Brusse verruimen weliswaar de blik in die jaren, maar serieus nieuws is zeldzaam. Omdat het sentiment in de volle breedte anti Duitsland is, ontbreekt een gesproken brief uit die streek. Het *Socialistisch Commentaar* van Klaas Voskuil op de VARA-radio is niet speciaal op het buitenland gericht. Het is vooral de populaire G.B.J. Hiltermann die vanaf 1956 voor de AVRO-radio aan het herrezen Nederland *De Toestand in de Wereld* verklaart. Beeld van Europa is er nauwelijks.

Voor een serieuze indruk is men aangewezen op het boek of een bezoek aan het museum. Hoe belangrijk de rol van het museum in die jaren is, bewijst de ten-

toonstelling 'Wij Mensen'. In 1956 haalt *Het Parool* in samenwerking met directeur Willem Sandberg de fototentoonstelling 'The Family of Man' naar het Stedelijk Museum. Deze is een jaar eerder door Edward Steichen voor het Museum of Modern Art in New York samengesteld en laat in meer dan vijfhonderd foto's de gehele wereldbevolking zien. 273 fotografen uit 68 landen vertellen het beeldverhaal van alle aspecten van het leven, de cyclus van geboorte tot dood. De Nederlandse deelnemers zijn Emmy Andriess, Eva Besnyö, Ed van der Elsen, Nico Jesse en Cas Oortuys. De Amsterdamse titel wordt 'Wij Mensen'. Opmerkelijk is het hoge aantal bezoekers. Nergens bezochten zoveel mensen in korte tijd de expositie als in Amsterdam: bijna honderdtwintigduizend. 'The Family of Man' trekt wereldwijd meer dan negen miljoen bezoekers, vier miljoen mensen schafften de catalogus aan.

Ongeveer op hetzelfde moment dat Steichen in Amerika zijn tentoonstelling samenstelt, publiceert de Franse fotograaf Henri Cartier-Bresson zijn boek *Les Européens*. Beiden zijn overtuigde humanisten en werken vanuit het idee dat we allemaal deel uitmaken van die grote familie, de wereldgemeenschap. De zwart-wit beelden van Cartier-Bressons Europa tonen tien jaar na de oorlog nog hier en daar de sporen van vernieling; sommige geportretteerden verraden sporen van honger en ellende.

Het is geen treurig overzicht geworden, meer een staalkaart van nationale kenmerken. Bij de poging een overzicht van de gehele Europese bevolking te tonen schiet hij echter tekort. Zo ontbreken de Benelux en de Scandinavische landen en bestaat een derde van het boek uit Franse foto's. Het is niet vreemd dat de overtuigd linkse Cartier-Bresson de Sovjet-Unie wel in zijn overzicht opneemt. Hij is de eerste westerse fotograaf die er na de oorlog toegang krijgt. 'Of je nu passant bent of langer verblijft in een bepaalde plaats, je kunt een land of streek pas weergeven wanneer je een goed contact met de bevolking hebt,' benadrukt hij in het voorwoord. Een vreemde uitspraak voor iemand die erom bekend staat liever zo onopvallend mogelijk, zo niet onzichtbaar te zijn tijdens het uitoefenen van zijn vak.

Het boek opent met landschappen en straatbeelden in Griekenland. De eerste foto toont de ruïnes van Attica met rokende fabrieksschoorstenen op de achtergrond. De keuze bij het samenstellen van het boek is een persoonlijke en vrije, maar clichés weet Cartier-Bresson niet te vermijden. Zo dragen de meeste arbeiders in Frankrijk inderdaad een baret en is de clerus opvallend aanwezig in Spanje. De Ieren hebben een speciale band met paarden en in de Sovjet-Unie houdt men veel van het paraderen met vlaggen. Dat de Duitsers en Oostenrijkers de verliezers van de oorlog zijn, zie je in één oogopslag. In Engeland is het standsverschil duidelijk en Italianen zijn een arm maar vrolijk volk, terwijl de Zwitsers zorgeloos van hun geld genieten.

Wat na een halve eeuw het meest opvalt, is het ontbreken van een donkere huidskleur. Europa is blank, van noord tot zuid, van oost naar west. Zelfs niemand uit de koloniën in het straatbeeld. Opmerkelijk. Of een keuze van de fotograaf? Italianen, Grieken en Spanjaarden zijn dan nog de echte vreemdelingen voor de noorderling. In geheel Europa ontbrak bij de bevolking nog het inkomen om massaal op vakantie te gaan. Pas jaren later zou het mediterrane strand worden bereikt door het betaalbaar luchtvervoer.

Men is er dan wel al eerder lekker voor gemaakt. De fotograaf Cas Oorthuys is tijdens een bezoek aan Parijs in 1948 in contact gekomen met Jan Brusse, kenner van de stad. Zij besluiten samen een fotoboek te maken. Wanneer de uitgever Gilles de Neve van Contact door papierschaarste wordt gedwongen de uitgave te verkleinen tot een pocket, is de Contact-fotopocket geboren. *Bonjour Paris* is na publicatie in 1951 direct een succes. De teksten van Brusse en de 6 x 6 beelden van Oorthuys slaan aan bij een groot publiek. Wanneer er ook nog een Engelse, Duitse en Franstalige uitgave bij buitenlandse uitgeverij verschijnt, weet het boekje een totale oplage van 150 000 te bereiken.

Het Parijse deeltje wordt opgevolgd worden door een reeks van 42 publicaties over steden, streken en landen, telkens in samenwerking met een vooraanstaand auteur. Oorthuys reisde tot het jaar 1965 door Europa in gezelschap van onder anderen Wim Alings,

Bert Schierbeek, Benno Premsele, A. den Doolaard en Evert Zandstra. Nederland is ruim vertegenwoordigd, maar Duitsland ontbreekt ook hier volledig. De nadruk ligt op de zuidelijke landen en streken: wie wilde er niet wegdromen bij de titels *Dit is Florence, Napels en omgeving* of *De Italiaanse meren*?

Uiteraard is Frankrijk als favoriet en betaalbaar vakantieland aanwezig: na Parijs volgden de Riviera, de Vogezen, Bretagne en de Provence. Hoe belangrijk de fotografie van Oorthuys is geweest in de beeldvorming over Europa, en vooral de zuidelijke vakantiebestemmingen van de Nederlander in de volgende jaren, is niet te onderschatten. Alle deeltjes haalden een oplage van rond de 100 000, ongekend hoog naar huidige maatstaven.

Wanneer in 1958 ter gelegenheid van de Wereldtentoonstelling het deel over Brussel verschijnt, worden ook hier vooral historische en architectonische hoogtepunten getoond. Het boekje verschijnt na de opening van de Expo, en toont de verschillende paviljoens op het Heizelsterrein. Brussel wordt in dat jaar, mede door de verbetering van zijn infrastructuur, op voorspraak van de Belgische minister Paul-Henri Spaak zetel van de Europese instellingen. In een halfjaar tijd komen in totaal 42 miljoen mensen uit de gehele wereld voor de Expo naar de toekomstige hoofdstad van Europa.

Wanneer de Belgische fotograaf Carl De Keyzer in 2000 zijn tentoonstelling *EVROPA* in het Gentse SMAK

presenteert, is de situatie in Europa ingrijpend veranderd. Er zijn nieuwe buitengrenzen getrokken, de Muur is gevallen en in alle West Europese landen is de bevolkingssamenstelling drastisch gewijzigd. Het Europa dat De Keyzer laat zien, is sterk bepaald door het kader van zijn opdracht. Het is het Keizer Karel-jaar; de vorst is 500 jaar eerder geboren in Gent en men heeft de fotograaf gevraagd vooral het oude rijk zoveel jaar later nog eens in beeld te brengen. Het brengt hem in Spanje, Italië, Duitsland, Frankrijk, Nederland en België. En in Londen. Oorspronkelijk zou De Keyzer een fotoreeks maken over het Europees Parlement, zijn invloed op Brussel en op zijn identiteit als hoofdstad.

Het plan wordt verworpen en nadat hij in de universiteitsbibliotheek de reisroute van keizer Karel v heeft weten te reconstrueren, wordt besloten die trip bij benadering na te reizen. Zo kijkt hij in een periode waarin de jeans en de sneaker hun intrede hebben gedaan, met een historische blik naar Europa. Wat De Keyzer het eerst opvalt, is dat men zich in elke streek en stad bewust is van zijn lokale identiteit en men zich absoluut niet vereenzelvigd met Europa.

Het opheffen van de grenzen binnen Europa is pas van recente datum en zorgt sindsdien volgens De Keyzer voor een emotionele botsing tussen bevolkingen met elk een trots verleden. Zijn foto's tonen nogal wat traditionele feesten, die steeds populairder worden, alsof men zich tegen een oprukkende veramerikanisering

in het dagelijks leven wil verzetten. Carl De Keyzer zegt erover: 'Raak nooit aan het geloof of de geschiedenis van een volk: het is gevaarlijk, je krijgt vodden.' En: 'Het wantrouwen tegenover Europa-één blijft. We denken nog in middeleeuwse termen en hebben vaak vooroordelen tegenover bepaalde landen.'

De zwart-witfoto's laten een bewust geforceerd beeld zien van een Europa dat zich wentelt in zijn historie. Uniformen en andere soms eeuwenoude outfits laten een continent zien dat trots is op zijn verleden. Al zijn sommige uitingen vooral te beschouwen als slimme commercie, zoals bijvoorbeeld de Romeinse soldaten.

De Europese Unie bestaat inmiddels uit 27 lidstaten. Terwijl Zwitserland, Noorwegen en IJsland zich als het dorpje uit Asterix en Obelix gedragen en hun eigen boontjes willen doppen, verplaatst de grens van het politieke Europa zich steeds verder richting oosten. De laatste jaren heeft die uitbreiding van de Unie veel fotografen geïnspireerd om de situatie in de 'nieuwe landen' vast te leggen. Het beroemde agentschap Magnum, ooit medeopgericht door Cartier-Bresson, besluit zelfs ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van diens boek in 2005 een tiental gerenommeerden op pad te sturen. Lise Sarfati gaat bijvoorbeeld naar Litouwen, Martin Parr naar Slovenië en Carl De Keyzer naar Malta. Het resultaat, een kleurrijke, voor een deel geprojecteerde tentoonstelling, wordt getoond in het Centre Pompidou.

De hertekende kaart van Europa heeft veel schrijvers, filmers en fotografen tot onderwerp gediend. Zo zijn er prachtige documentaires gemaakt van de verlaten nutteloze binnengrenzen. Totaal verlaten douanecomplexen. De kapotte ruiten van een grenswisselkantoor en geroeste slagbomen. Het boeiendst is en blijft toch de echte grens. Ongeveer de helft van de rond acht miljoen huidige illegalen in de EU is op legale wijze binnengekomen. Het aantal fotografen dat de illegale overschrijding van de nieuwe buitengrens door die andere helft heeft vastgelegd, is niet meer te tellen.

Het meest spectaculaire werk is van de Amsterdamse fotograaf Ad van Denderen in zijn project Go No Go. Tussen 1988 en 2002 werkt hij gestaag aan een zwart-witoverzicht van wanhoop en vastberadenheid. Van Denderen volgt de routes van de gelukszoekers uit arme landen en continenten. Hij verblijft weken aan de Spaanse zuidkust om in de duisternis op bootjes van Marokkaanse smokkelaars te wachten. Bootjes die mannen, vrouwen en kinderen uit Afrika voor veel geld aan wal zetten en snel weer in de duisternis oplossen. Soms worden ze opgevangen door politie of hulpverleners, soms weten zij de kust niet levend te bereiken.

Van Denderen fotografeert dagen- en nachtenlang. Het is eigenlijk meer wachten tot je kunt fotograferen. Hij fotografeert het uitdelen van de droge kleren, waarover hij in *de Volkskrant* ooit heeft opgemerkt 'Als je dit toch ziet, zo'n vrouw die uit een geseald pakketje zo'n wit blousje haalt, dat vind ik fantastisch. Met wat

voor idee stapt zij een nieuw leven in? Ik bedoel: die blouse is verdomme gestreken!’

Hij toont het door de branding aan land strompe-
len van de illegalen. Maar ook de lijken die zijn aange-
spoeld. Hij voegt zich bij de vluchtelingen uit Irak, die
via Turkije de Griekse hoofdstad hebben bereikt. Hier
zoeken zij contact met de Albanese mensensmokkelaar
die hen verder naar Italië zal brengen. De fotograaf
werkt dicht op zijn onderwerp, leeft in het ‘dorp van
kartonnen dozen’ met de radelozen die het geïnves-
teerde geld voor een vlucht kwijt zijn. Hij loopt mee
door de bergen als Albanezen de Griekse grens in het
geheim oversteken om in de landbouw te werken.
Maandenlang is hij bij het opvangcentrum van het
Rode Kruis in het Franse Sangatte, waar Koerdische en
Afghaanse vluchtelingen een ultieme poging doen om
Engeland binnen te komen. Hij ontmoet er mensen
die vloeiend Duits of Nederlands spreken: zij zijn on-
dergedoken nadat ze na jaren als asielzoeker zijn uitge-
procedeerd.

Van Denderen toont een episode uit het leven van
mensen die vastberaden op zoek zijn naar verbetering,
een welvarender bestaan dan ze gewend zijn. We zien
hen leren Engels schrijven op het karton van de doos

waarin ze slapen, we zien hun verloren documenten op
het strand. Alles in confronterend diep donker zwart,
het systeem portretterend dat de Europese Unie niet
alleen aan haar grens, maar ook intern nodig acht om
de vreemdeling buiten te houden. Hij fotografeert in
heel Europa, er is geen land dat niet betrokken is bij de
grote trek van Azië en Afrika naar het rijke Europa.

Van Denderen werkt in zijn documentaire fotogra-
fie in hetzelfde Europa als Cartier-Bresson en De Key-
zer, maar hij registreert een nieuwe ontwikkeling, hij
kijkt met andere ogen naar traditie en welvaart. Hij
laat zien dat er mensen van buiten komen die ook mee
willen delen en zelf smokkel zijn geworden. Nu de
oude landsgrenzen nauwelijks nog functioneren, is de
controle niet alleen aan de buitengrenzen van de Unie
verhoogd, maar juist intern overal en altijd voelbaar:
in de landbouw, in de kassen, in de discotheek.

De rij auto’s aan de grens, die door de veiligheids-
dienst wordt gecontroleerd, heeft binnen de Unie
plaats gemaakt voor de ‘controle aan de slurf’ door de
marechaussee op de luchthaven. Zo legt elke fotograaf
zijn eigen waarheid van Europa bloot. Niet dé waar-
heid, maar een bewust gekozen waarheid in beeld.

FOTO OP PAG. 124

Grensovergang Frankrijk-Italië bij Menton, 1958.

SEM PRESSER/MARIA AUSTRIA INSTITUUT/HH



SÛRETÉ NATIONALE
CONTRÔLE
des PASSEPORTS

J13



Griekenland, Attica. Eleusis en de baai van Salamijn, 1953.

HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Spanje, Omgeving van Burgos, Seminariegangers, 1953.

HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Bondsrepubliek Duitsland, Keulen, 1953
HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Engeland, Londen. De trein naar Ascot staat op punt van vertrek, Waterloo Station, 1953.

HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Frankrijk, Parijs. Place de la Bastille, 14 juli 1952.
HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Ierland, Munster, Tipperary. Drinkers in een pub, 1952.

HENRI CARTIER-BRESSON/MAGNUM/HH



Frankrijk, Parijs. Uitzicht vanaf de Notre-Dame, 1950.

CAS OORTHUYNS/NEDERLANDS FOTOMUSEUM



België, Brussel, 1958.

CAS OORTHUYNS/NEDERLANDS FOTOMUSEUM



Italië, Rome, Trastevere, 1956.

CAS OORHUIJS/NEDERLANDS FOTOMUSEUM



Spanje, Ibiza, 1964.

CAS OORTHUYNS/NEDERLANDS FOTOMUSEUM



België, Leuven. Historische Ommegang Festival, 1998.

CARL DE KEYZER/MAGNUM/HH



Italië, Rome, 1999.

CARL DE KEYZER/MAGNUM/HH



Spanje, Andalucia, Malaga. Heilige week, 1999.

CARL DE KEYZER/MAGNUM/HH



Bondsrepubliek Duitsland, Keulen. Carnaval, 1999.

CARL DE KEYZER/MAGNUM/HH



England, Londen. Changing of the guards, Buckingham Palace, 1993.

CARL DE KEYZER/MAGNUM/HH



Spanje, Punta Paloma, 2001. Immigranten worden door Marokkaanse smokkelaars aan land gezet. Als de wind uit de goede hoek komt wagen rubberboten de vijftien kilometer brede oversteek over de Straat van Gibraltar. Dit keer is een boot met Afrikanen het eerst aan wal. Terwijl de Guardia Civil hen opvangt, landt even verder op een boot met Marokkaanse immigranten.

AD VAN DENDEREN/HOLLANDSE HOOGTE



Spanje, Punta Paloma, 2001.

AD VAN DENDEREN/HOLLANDSE HOOGTE



Frankrijk, Sangatte, 2002.

AD VAN DENDEREN/HOLLANDSE HOOGTE



*Albanië, Poncara, 2000. Albanезen steken illegaal de Albanees-Griekse grens over.
's Nachts lopen, overdag slapen. Tot ze na vier of vijf dagen bij de boer zijn waar ze
vaak al jaren seizoenswerk voor doen.*

AD VAN DENDEREN/HOLLANDSE HOOGTE





*Nederland, Amsterdam, 1993. Controle aan de
slurf op Schiphol, meteen na de landing.*

AD VAN DENDEREN/HOLLANDSE HOOGTE

Het einde van een tijdperk?

De PvdA en het verlangen naar Europese partijvorming

Edwin van Rooyen en Gerrit Voerman

‘Is het dan tóch waar dat de enige geslaagde nationalisatie die van de socialistische partijen is?’ vroeg Marinus van der Goes van Naters zich in 1952 af toen hij zich hardop beklagde over de afkeer van de Engelse en Scandinavische socialisten van Europese integratie.¹ Hij was niet de enige in de PvdA die zich van dit bonmot bediende. Het echeq van de internationale socialistische beweging was pregnant tot uiting gekomen bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, toen de socialistische partijen in hun nationale parlementen voor de benodigde oorlogskredieten stemden. Het veroveren van de macht in de nationale staten werd het voornaamste doel, met als gevolg dat ‘de Socialisten heel dikwijls niet meer genationaliseerd hebben dan zichzelf’, aldus Henk Vredeling in 1970.²

De PvdA heeft van nationale oprispingen veel minder last gehad dan nogal wat van haar Europese zusterpartijen. Ze was lange tijd uitgesproken voorstandster van een federatief Europa, als garantie voor economische vooruitgang en waarborg tegen een nieuwe wereldoorlog. Het proces in de richting van statelijke eenwording diende vergezeld te gaan van partijvorming op Europees niveau. De Nederlandse sociaal-de-

mocraten hebben steeds vooropgelopen bij pogingen om de Europese partijorganisatorische samenwerking in supranationale richting om te buigen. Aan het begin van deze eeuw lijkt echter aan deze voorhoederol een einde te zijn gekomen.

Dit artikel geeft een overzicht van de relatie tussen de PvdA en het transnationale socialistische partijverband in Europa. De ontwikkeling van dat verband vanaf het begin van de jaren vijftig van de vorige tot aan het begin van deze eeuw zal worden geschetst, alsmede de pogingen van de PvdA om de supranationale structuren ervan te versterken.³ Aan het slot geven we een verklaring voor het opvallende streven van de Nederlandse sociaal-democraten naar een supranationale partijorganisatie, waarbij ook de huidige, meer passieve rol van de PvdA binnen de Partij van de Europese Sociaal-democraten zal worden geduid.⁴

Voorspel (begin jaren vijftig)

De Europese samenwerking van de socialistische partijen loopt tot op zekere hoogte parallel met de ontwikkeling van de Europese integratie. In mei 1950 stelde Schuman de vorming voor van de Europese Gemeen-

schap voor Kolen en Staal (EGKS). Nederland, België, Luxemburg, Italië, Frankrijk en Duitsland zouden een jaar later hiervoor tekenen; in juli 1952 trad het verdrag in werking. Op initiatief van de zogeheten Commissie voor Internationale Socialistische Conferenties (Comisco) – waaruit in juli 1951 de Socialistische Internationale zou ontstaan – bespraken de uit de deelnemende landen afkomstige socialistische partijen hun opstelling in de ‘studiegroep voor de Europese Eenheid’.

Van der Goes van Naters, op dat moment fractieleider van de PVDA in de Tweede Kamer, vormde hiervan als ‘rapporteur’ de spil, dat wil zeggen dat hij de inhoudelijke standpuntbepaling van de commissie voorbereidde.⁵ De politicologen Hix en Lesse noemen deze werkgroep ‘de eerste geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen Europese socialistische partijen met betrekking tot de specifieke kwestie van de Europese integratie’.⁶ Niet alle actoren uit die tijd beoordeelden deze samenwerking positief – in ieder geval niet de Nederlandse sociaal-democraten. ‘Op initiatief van de P.v.d.A. werd reeds in 1951 gepoogd, een gemeenschappelijke houding van de zes socialistische partijen [...] tot stand te brengen. De commissievergaderingen [...] leverden minder resultaat op, dan aanvankelijk verwacht mocht worden,’ aldus de partijsecretaris in zijn verslag.⁷ Twee jaar later was het oordeel uitgesproken negatief: ‘het mocht niet baten’.⁸

De PVDA verwachtte meer van de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS (bestaande uit parle-

mentariërs uit de deelnemende landen), die zou ‘dwingen tot een bovennationale fractievorming’. De socialistische afgevaardigden uit de zes landen vormden inderdaad de ‘Socialistische Fractie’, met een coördinerend bureau en een permanent secretariaat. Daarnaast voltrok zich onder auspiciën van de West-Europese sectie van de Socialistische Internationale uiterst voorzichtig een buitenparlementaire samenwerking, waarbij de PVDA een voortrekkersrol speelde.

In januari 1957 werd op voorstel van de Nederlandse sociaal-democraten het eerste gezamenlijke congres van de zes partijen gehouden, dat poogde te komen tot een gemeenschappelijke socialistische politiek ten aanzien van de voortschrijdende Europese integratie (de plannen tot de oprichting van de EEG en EURATOM).⁹ Niet afgeschrikt door het eerdere gebrek aan resultaten had de PVDA opnieuw het voortouw genomen om tot nauwere samenwerking tussen de zes partijen te komen, en de partij zou het in de toekomst ook niet laten: ‘Het Nederlandse initiatief zou in de komende 35 jaar bij verschillende gelegenheden worden herhaald.’¹⁰

De socialistische partijen uit de landen der Europese Gemeenschappen (1957-1974)

Het gevolg van de actieve opstelling van de PVDA was de instelling van een twejaarlijks congres en een permanent, in Luxemburg gevestigd ‘Verbindingsbureau van de Socialistische Partijen uit de landen der Euro-

pese Gemeenschappen'. Dit bureau, waarin elke partij was vertegenwoordigd en dat jaarlijks meermalen bijeenkwam, diende onder meer aanbevelingen op te stellen en de aangesloten partijen te informeren.¹¹ In juni 1959 werd PVDA-voorzitter Evert Vermeer er voorzitter van. Hij bepleitte nauwere samenwerking van de wetenschappelijke bureaus van de aangesloten partijen, bijvoorbeeld om tot een gemeenschappelijke politieke standpuntbepaling te komen. Door zijn toedoen besloot het bureau tot de opstelling van een 'Europees Socialistisch Program', waarvoor eerder ook al het Nederlandse (en sociaal-democratische) lid van de Europese Commissie Sicco Mansholt had gepleit.¹² De internationaal secretaris van de PVDA Max van der Stoel stelde het ontwerp op.

Er was 'veel weerstand te overwinnen', aldus Bob Cohen, die bij het kabinet van eurocommissaris Mansholt had gewerkt. 'De vertegenwoordigers van de Partij van de Arbeid deden dan ook alles om de indruk weg te werken dat het nieuwe Europese programma een soort superprogramma zou worden waarin de diverse nationale programma's zouden worden opgeslokt'.¹³ Dat de andere partijen er ondanks hun reserves toch mee instemden, had mede te maken met de verwachting dat er snel directe Europese verkiezingen zouden worden gehouden (de verdragen betreffende de EEG en EURATOM voorzagen hierin). Het 'gemeenschappelijk actieprogramma' zou in november 1962 worden aangenomen.¹⁴

Met de komst van de EEG en EURATOM werd de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS vervangen door het (eveneens indirect verkozen) Europees Parlement. Hierin vormden de nationale socialistische afgevaardigden wederom één socialistische fractie. Het fractiebureau diende nauw samen te werken met het Verbindingsbureau van de Socialistische Partijen uit de landen der Europese Gemeenschappen. Het congres van dit verband bestond uit enerzijds alle fractieleiden en anderzijds de leden van het Verbindingsbureau en de vertegenwoordigers van de zes partijen. In beginsel zouden deze regelmatige, geïnstitutionaliseerde ontmoetingen van parlementariërs en partijrepresentanten de onderlinge communicatie en de coördinatie van politieke stellingnames moeten vergemakkelijken.¹⁵ Na een voortvarende start kwam hier uiteindelijk niet veel van terecht: in de periode 1957-1962 kwam het congres gemiddeld bijna jaarlijks bijeen, maar van 1962 tot 1971 slechts één keer in de drie jaar.¹⁶

De PVDA was over de bestaande coöperatie slecht te spreken. Cohen concludeert dat 'naarmate het [Europese] integratieproces voortschreed, en er geen besluiten vielen over de institutionele hervorming van de Gemeenschap, de betekenis van de gekozen samenwerkingsvorm steeds minder duidelijk werd'.¹⁷ Hij werd bijgevalen door Vredeling, in 1970 lid van het Europees Parlement, die zijn pijlen op de besluitvorming richtte. 'Zo'n congres kan *niets* besluiten. Zelfs

na unaniem besluit moet de aldus genomen beslissing nog goedgekeurd worden door de nationale partijbesturen. Meerderheidsbeslissingen heeft nog nooit iemand durven voorstellen'. Ook het Verbindingsbureau deed volgens hem 'niets, behalve af en toe een verklaring afleggen'. Van de socialistische fractie verwachtte Vredeling overigens evenmin veel: deze 'hangt volledig in de lucht. [Zij] is niet gebonden aan enig Europees program van een Europese partij.'¹⁸

Op aandrang van de Nederlandse sociaal-democraten sprak het congres van de zes partijen zich in 1966 uit voor nauwere samenwerking, maar in de praktijk veranderde er weinig. Deze passiviteit had veel te maken met de impasse waarin de Europese integratie in de loop van de jaren zestig verkeerde als gevolg van de blokkade van de Franse president De Gaulle om het Verenigd Koninkrijk als lid van de EEG toe te laten, de bevoegdheden van het Europees Parlement uit te breiden en het gekwalificeerde meerderheidsbesluit in te voeren. 'Er was geen noodzaak voor de nationale partijen tot meer onderlinge samenwerking totdat de politieke integratie in de Europese Gemeenschappen voortgang maakte,' concluderen Hix en Lesse terecht.¹⁹ De PVDA zag het met lede ogen aan. 'Als gevolg van de negatieve houding van president De Gaulle werd ook in deze verslagperiode het werk van het Verbindingsbureau sterk beïnvloed door de voortdurende crisis in de Europese eenwording,' noteerde de partijsecretaris in zijn verslag over de periode 1966-1968 met leedwezen.²⁰

Aan het einde van de jaren zestig probeerden enkele Nederlandse sociaaldemocraten – onder wie Vredeling – opnieuw een impuls te geven aan de stagnerende samenwerking. Zij waren betrokken bij de Europese Politieke Actiegroep, een internationale pressiegroep die de geesten binnen de nationale partijen rijp wilde maken voor de oprichting van een Progressieve Europese Partij (PEP), die diende te functioneren op basis van meerderheidsbeslissingen.²¹ Het PVDA-congres schaarde zich in februari 1971 achter deze plannen: het wensde 'een federatief samengaan met aanvaarding van meerderheidsbeslissingen als overgangsfase naar de vorming van een progressieve Europese partij'.²²

Hoewel deze supranationale opzet de meeste aangesloten partijen te ver ging, in het bijzonder de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), werd de noodzaak van Europese partijvorming wel sterker gevoeld nadat de top van de regeringsleiders in Den Haag in december 1969 besloten had tot de invoering van directe Europese verkiezingen. In juni 1971 sprak het congres van de Europese socialisten uit dat 'een democratische structuur voor een verenigd Europa [...] niet kan worden bereikt zonder een supranationale structuur voor de sociaal-democratische krachten'.²³ Het Verbindingsbureau werd omgedoopt tot Bureau van de Socialistische Partijen uit de landen der Europese Gemeenschappen, om duidelijk te maken 'dat de taak van het Bureau niet alleen maar een verbindings-taak was, maar meer diende te omvatten'.²⁴

Het PVDA-bestuur ging het allemaal niet ver genoeg. De Nederlanders waren voorstander van intensieve samenwerking die uiteindelijk zou moeten leiden tot de vorming van een Europese socialistische partij, zoals het partijcongres had aangegeven. De meeste andere partijen – zoals de SPD – wilden echter niet zover gaan. Alfred Mozer, van 1958 tot 1970 kabinetschef van Mansholt, kreeg op voorstel van de PVDA van het internationale congres opdracht de toekomstige samenwerkingsvormen te schetsen. Van zijn plannen kwam weinig terecht, omdat in die tijd de Britse en Deense socialistische partijen, die veel terughoudender waren ten aanzien van Europese integratie, toetraden tot het Europese socialistische partijverband. In plaats van meer supranationale structuren werd in de praktijk de autonomie van de partijen sterker. Zo deed het fenomeen van de ‘voetnoten’ zijn intrede: enkele partijen lieten aantekenen dat zij zich niet gebonden achtten aan een bepaalde bindende resolutie wanneer zij die in strijd achtten met hun eigen opvattingen.²⁵ Paradoxaal genoeg betekende deze ‘opt-out’-mogelijkheid op termijn wel dat partijen meer ruimte voelden om in te stemmen met verdergaande samenwerking.

Federatie van Socialistische en Sociaal-democratische Partijen in de EEG (1974-1992)

Keer op keer bleef de PVDA hameren op de overdracht van soevereiniteit aan de transnationale Europese partijorganisatie. Aan het begin van 1973 achtte Mansholt

de intensivering van de samenwerking ‘absoluut noodzakelijk’, waarbij hij ervoor pleitte ‘dat op het Europese vlak voor de partijen bindende besluiten worden genomen’.²⁶ Ongetwijfeld tot zijn genoegen werd in de herfst van dat jaar Mozers plan weer uit de kast gehaald. Mede op basis hiervan werd in april 1974 de Federatie van Socialistische en Sociaal-democratische Partijen in de EEG opgericht, met Mansholt als een van de vijf vice-voorzitters. Het PVDA-bestuur beschouwde de omvorming ‘als het resultaat van activiteit en initiatieven door onze partij’.²⁷ Gezien de Nederlandse inzet was het niet verwonderlijk dat wat later Dick Toornstra een vooraanstaande functie in de Federatie kreeg, aanvankelijk als plaatsvervangend secretaris-generaal en vervolgens als secretaris-generaal.

In de nieuwe structuur verloren de aangesloten partijen formeel iets van hun autonomie, aangezien zowel het Bureau als het congres onder bepaalde voorwaarden besluiten bij meerderheid konden nemen. De PVDA vond deze veranderingen ‘hoopgevend’; Hix en Lesse menen echter dat zij vooral cosmetisch waren: ‘vanaf het begin was het duidelijk dat de Federatie niet de transnationale partij was die Vredeling, Mansholt of Mozer voor ogen hadden’.²⁸

De eerste test voor de Federatie was de opstelling van haar programma voor de eerste directe Europese verkiezingen in 1979. Mansholt had eerder al de opdracht gekregen het ‘gemeenschappelijk actieprogramma’ van 1962 te herschrijven, dat nu ook als de basis

voor het verkiezingsprogramma van de Federatie moest dienen. Het streven zou echter in schoonheid sterven. De aangesloten partijen konden het niet eens worden over het nogal gedetailleerde ontwerp, terwijl een aantal van hen tevens een nationaal programma opstelde. Ook de zo federalistisch ingestelde PVDA koos eieren voor haar geld. Ongetwijfeld vanwege het weinig ambitieuze Federatieprogramma legde het partijcongres in oktober 1977 vast dat toekomstige PVDA-leden van de socialistische eurofractie gebonden waren aan het eigen programma, tenzij de belangrijkste Nederlandse amendementen alsnog in het gezamenlijke verkiezingsprogramma werden opgenomen.²⁹

Het project werd min of meer gered door de top van de partijleiders van de Federatie in Brussel in juni 1978. In november 1974 waren zij officieel voor de eerste keer bijeengekomen in Den Haag, hetgeen door de PVDA werd opgevat als een blijk van waardering.³⁰ waar Mansholt kreeg er zijn opdracht een programma te schrijven. De partijleiders stelden ten behoeve van de verkiezingen een tamelijk vage 'politieke verklaring' vast, waarin de basisbeginselen waren vastgelegd. Daarnaast werd een 'oproep aan de kiezer' opgesteld. De nationale partijen kregen daarnaast de ruimte om met een eigen verkiezingsprogramma te komen.

De lotgevallen rond het gemeenschappelijk programma toonden onmiskenbaar aan hoe groot de verdeeldheid onder de Europese socialisten was. Toch viel er bij alle malaise ook winst te noteren. Van een geza-

menlijke stellingname was dan weinig terecht gekomen, de Federatie kreeg er in de tweede helft van de jaren zeventig met de bijeenkomsten van de partijleiders wel een nieuwe instelling bij. Dit instituut zou zich ontpoppen als het belangrijkste besluitvormende orgaan van de Federatie.³¹

De eerste directe Europese verkiezingen van 1979 toonden tevens aan dat deze institutionele innovatie niet vanzelf de komst van een supranationale partij dichterbij zou brengen: daarvoor waren de inhoudelijke meningsverschillen te groot en hadden te veel nationale partijen campagne gevoerd op basis van nationale onderwerpen. De PVDA had altijd sterk in het verband tussen Europese democratisering en partijorganisatorische supranationalisering geloofd.³² Nu dat was uitgebleven, verzocht de partij om een onderzoek naar de functie en structuur van de Federatie. Daarbij speelde ook dat er een tegenwicht nodig was tegen de groeiende onafhankelijkheid van de socialistische fractie in het Europees Parlement. Voor Toornstra was het tijd om de Federatie ingrijpend te hervormen: 'de Federatie heeft een cruciaal moment bereikt. Partijen staan voor de keus of zij een Federatie met enige politieke macht willen, of alleen een Europese socialistische postbus.'³³

Onder de in maart 1980 tot voorzitter van de Federatie gekozen Joop den Uyl – in die tijd leider van de PVDA – werd een begin gemaakt met enkele organisatorische aanpassingen. Zo werd de band met de euro-

fractie wat aangehaald en werd de jaarlijkse partijleidersconferentie geïnstitutionaliseerd. Ook werd statutair vastgelegd dat de Federatie de opstelling van de nationale partijen zou coördineren, hetgeen een bescheiden stap in supranationale richting was.

Het Federatiecongres waarop Den Uyl werd gekozen sprak uit dat de Federatie niet de intentie had uit te groeien tot een 'Europese superpartij', waarin de aangesloten partijen een deel van hun soevereiniteit zouden moeten opgeven.³⁴ In tegenstelling tot 1979 slaagde de Federatie er bij de Europese verkiezingen van 1984 wel in om een volwaardig gemeenschappelijk program op te stellen, hoewel sommige partijen bij bepaalde onderdelen een voorbehoud maakten en de meeste het in hun campagnes nauwelijks gebruikten.

De samenwerking in het kader van de Federatie werd intensiever met de versnelling van de Europese integratie in het midden van de jaren tachtig. In 1987, toen de Europese Akte van kracht werd (invoering van de volledige vrije markt in 1992, uitbreiding van de mogelijkheid in de Raad van Ministers met gekwalificeerde meerderheden te besluiten en versterking van de positie van het Europees Parlement), besloten de nationale partijleiders van de Federatie voortaan twee keer per jaar bijeen te komen, vlak voor de bijeenkomst van de Europese Raad van regeringsleiders. Zij bespraken hier de gespreksonderwerpen die op de agenda van de Europese Raad stonden. Door de opvattingen van de aangesloten partijen te betrekken bij

de Europese politieke besluitvorming vervulde de Federatie een nieuwe rol.³⁵ Daarbij hoorde vanzelfsprekend ook een nauwgezet volgen van de Europese agenda: de Federatie stelde werkgroepen in die ten aanzien van belangrijke thema's de programmatische opstelling dienden te coördineren.

De PVDA vond deze voortgang te mager. 'Inhoudelijke afstemming is evenwel niet voldoende,' schreef internationaal secretaris Jan Marinus Wiersma in 1988. 'De samenwerking tussen de Europese socialisten zal meer gericht moeten worden op machtsvorming en op praktische politieke samenwerking.'³⁶ De partij brak een lans voor 'versterking en verdieping van de Europese federatie. [...] De Federatie zal daartoe onvermijdelijk een meer supranationaal karakter moeten krijgen', aldus *Bewogen beweging*, het rapport van een werkgroep onder leiding van partijleider Wim Kok die was ingesteld na de 'overwinningsnederlaag' van de PVDA bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986. Concreet wilde de PVDA dat er een basisprogram werd opgesteld waaraan de socialistische fractie in het EP en de nationale partijen zouden zijn gebonden, dat die partijen de vorming van 'Europees kader' zouden bevorderen, dat de nationale partijleiders het Federatiebestuur zouden vormen, en dat er een 'formule voor gezamenlijke programmatische besluitvorming' zou komen.³⁷

Kok kreeg al snel de kans deze wensen binnen de Federatie in de praktijk te brengen. Begin 1989 stelden

de Nederlandse sociaal-democraten de organisatiestructuur van de Europese samenwerking opnieuw aan de orde.³⁸ Het Bureau stelde vervolgens een werkgroep in onder voorzitterschap van Kok, die een rapport moest opstellen over de versterking van de samenwerking binnen de Federatie. De commissie stelde een jaar later voor dat het centrale organisatorische doel van de Federatie de ‘continue programmatische en politieke coördinatie’ diende te zijn. Belangrijker was dat zij het debat wilde heropenen over de invoering van meerderheidsbesluiten. Het congres van de Federatie aanvaardde in februari het eerste, maar wees het inwisselen van unanimititeit voor meerderheid daarentegen resoluut van de hand. De discussie hierover ging echter wel door.

De PVDA kreeg de steun van de Duitse zusterpartij, die op dit punt was bijgedraaid. Toen in juni 1991 de socialistische partijleiders zich over de vorming van een ‘Europese socialistische partij’ beraadden, sprak Björn Engholm, de voorzitter van de SPD, zich hier onomwonden voor uit. De opinie binnen de Federatie ging nu verrassend snel in de richting van meerderheidsbesluitvorming (betreffende zaken waarover de Europese Raad van Ministers ook met gekwalificeerde meerderheid besliste). Daarbij speelde mee dat in het in december 1991 overeengekomen Verdrag van Maastricht, dat de oprichting van de Europese Unie regelde, ook een artikel (138A) over Europese partijen was opgenomen: ‘Europese politieke partijen zijn een belang-

rijke factor voor integratie binnen de Unie. Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.’

Deze bepaling vormde een steun in de rug voor degenen die een ingrijpende omvorming van de Federatie wensten. Vlak na de topconferentie in Maastricht stelde het Bureau van de Federatie een commissie in die hervormingen moest voorbereiden. Voorzitters ervan waren de Luxemburger Ben Fayot en Thijs Wöltgens, fractievoorzitter van de PVDA in de Tweede Kamer. Hun voorstellen werden aangenomen op het congres van de Federatie in november 1992.

Partij van de Europese Sociaal-democraten (1992)

Op het congres van 9 en 10 november 1992 werd de Partij van de Europese Sociaal-democraten (PES) in Den Haag opgericht.³⁹ Allerlei socialistische hoogwaardigheidsbekleders uit de EG waren aanwezig, zoals de premiers van Spanje, Italië en Oostenrijk en vicepremier Kok, die graag gastheer wilde zijn.⁴⁰ De Nederlandse sociaal-democraten hadden zich in de voorbereidingen niet onbetuigd gelaten; ‘de PVDA heeft daarin veel energie gestoken’, zo meldde de internationaal secretaris in zijn jaarverslag, waarin hij verder ‘niet zonder enige voldoening’ over de oprichting schreef.⁴¹ De leden van de PES waren de oude lidpartijen van de Federatie plus de Zweedse, Finse en Italiaanse zusterpartijen. De Belg Willy Claes was de eerste voorzitter

van de PES. Wöltgens behoorde tot de eerste (van zes) vice-voorzitters.

Met de totstandkoming van de PES, die in Brussel bij de socialistische fractie in het Europees Parlement kantoor hield, hadden de Europese socialisten de weg naar supranationale partijvorming ingeslagen. Meerderheidsbesluitvorming werd geïntroduceerd op terreinen waar ook de Europese Raad van Ministers dit principe hanteerde, de partijleidersbijeenkomsten werden geformaliseerd, werkgroepen kregen meer betekenis, en er werd meer geïnvesteerd in verbindingen met partijgenoten in andere Europese organen. Ook de inhoudelijke, programmatische samenwerking werd geïntensiveerd.⁴²

De nieuwe statuten vermeldden de doelstelling 'om structuren voor te bereiden voor een steeds nauwere samenwerking tussen Europese socialistische en sociaal-democratische partijen' en 'om een gemeenschappelijk verkiezingsprogramma voor de Europese Parlementsverkiezingen aan te nemen' (artikel 3). Volgens Wiersma betekende dit dat europarlementariërs zo gebonden konden raken aan een program dat afweek van hun nationale program: 'We zullen moeten aanvaarden dat je je nationale standpunten nooit helemaal gehonoreerd zult krijgen in een Europees programma en dat we soms zelfs helemaal het onderspit zullen delven.'⁴³

De opmerkelijke stap naar partijvorming hield niet alleen verband met de opname van het 'partij-artikel' in het Verdrag van Maastricht, maar ook met de ver-

dieping die de Europese samenwerking met dat verdrag had gekregen. Om het proces van beleidsvorming beter te kunnen beïnvloeden hadden de sociaal-democraten meer hulpbronnen en een grotere effectiviteit op Europees niveau nodig, zo luidde de analyse.⁴⁴ Zo bezien ontwikkelde de PES zich aldus meer reagerend dan anticiperend op het integratieproces.⁴⁵

Ten tijde van de oprichting van de PES aan het begin van de jaren negentig bestond er enig optimisme over de toekomst van de nieuwe internationale partijformatie. De Europese samenwerking bevond zich destijds immers in een wat euforisch stadium. De inaugurele verklaring van de PES vermeldde dat 'de beslissing een Europese partij op te richten en de introductie van meerderheidsbesluitvorming in haar statuten de uitdrukking zijn van een serieuze belofte om samen door deze belangrijke fase van Europese integratie te gaan'.⁴⁶ Tegelijkertijd was het duidelijk dat ook de PES niet veel meer dan een 'partij van partijen' zou zijn. Besluitvorming bij meerderheid was weliswaar aanvaard, maar elke partij had de mogelijkheid van een 'opt-out', en het streven naar consensus bleef formeel het leidende principe. De Britse Labour Party had beide voorbehouden afdwongen.⁴⁷ Artikel 9 bepaalde dat 'als een partij verklaart dat zij niet in staat is een specifiek besluit uit te voeren dat met een gekwalificeerde meerderheid is aangenomen, zij kan verklaren niet gebonden te zijn aan zo'n besluit, op voorwaarde dat zij dit te kennen geeft voordat de stemming plaatsvindt'.

Al met al viel het supranationale karakter van de PES dan ook tegen, zo erkende Wiersma in 1997: 'Het blijft nu een club waar alles bij consensus moet worden geregeld.'⁴⁸ Onder de lidpartijen bestond nog altijd weinig bereidheid om de organisatie van de nieuwe partij langs federalistische lijnen te ontwikkelen. Enkele leidende sociaal-democratische politici vermoedden dat 'de nieuwe partij waarschijnlijk niet meer zal zijn dan een raadgevend vehikel voor geselecteerde vertegenwoordigers van de verschillende nationale bestuurders. Er werd duidelijk niet overwogen dat de nieuwe partij aanspraak zou maken op enige mate van organisatorische onafhankelijkheid.'⁴⁹ Onder de lidpartijen bestond verdeeldheid over het afstaan van enige soevereiniteit, hetgeen ook al tot uiting was gekomen in onenigheid over hoe de naam van de partij vertaald moest worden. Gebruikmakend van het argument van subsidiariteit werden uiteindelijk verschillende vertalingen – hetzij met soevereiniteit te associëren, hetzij met integratie – toegestaan.⁵⁰

In de jaren na de oprichting van de PES deden zich geen ingrijpende veranderingen in haar organisatorische structuur voor. Inhoudelijk werden wel nieuwe lijnen uitgezet. Op het eerste congres in 1992 werd een tienpuntenprogramma aangenomen, dat de ambities weergaf op het gebied van onder meer werkgelegenheid, economische en sociale cohesie, milieu, democratie, tolerantie, veiligheid en burgerschap. In 1993 werden vijf commissies geformeerd die een bijdrage

moesten leveren aan het eerste PES-manifest voor de Europese verkiezingen van 1994. Wöltgens was mede-voorzitter van de commissie Toekomst van Europa en de rol van Europese Socialisten. Daarnaast was internationaal secretaris Wiersma mede-voorzitter van de commissie Gezamenlijke campagnes en publiciteit.⁵¹

Ook na de oprichting van de PES bleef de PVDA een voortrekkersrol vervullen. De aandacht ging niet zozeer uit naar het supranationaler laten worden van de Europese partij, maar richtte zich vooral op de toekomstige aansluiting van lidpartijen uit Midden- en Oost-Europa. Deze partijen in de gewezen communistische landen, die de status hadden van waarnemer bij of kandidaat-lid van de PES, moesten worden opgebouwd. Wiersma was betrokken bij de oprichting van de Alfred Mozer Stichting, die contacten moest leggen en onderhouden met politieke geestverwanten in Midden- en Oost-Europa, en nam met enkele zusterpartijen het initiatief om de opbouwactiviteiten van West-Europese partijen in een coördinerende netwerkorganisatie onder te brengen. In 1993 werd daartoe het Europees Forum voor Democratie en Solidariteit opgericht. Hoewel het Europees Forum formeel door de Socialistische Internationale was ingesteld, werd het ondergebracht bij de PES in Brussel. De PES en de socialistische fractie in het EP waren lid van het Forum en werden steevast betrokken bij de projecten die in Midden- en Oost-Europa werden uitgevoerd. De Alfred Mozer Stichting voerde de communicatie

en de uitwerking van de rapportages uit. In 2003 werd het Europees Forum ook formeel bij deze aan de PVDA gelieerde stichting gevestigd.

De PVDA deed in 1997 een poging om het draagvlak voor de PES in de eigen gelederen te versterken. Het partijcongres kreeg voor het eerst de gelegenheid om zelf een deel van de Nederlandse delegatie naar de PES te kiezen. Daarvoor wees het partijbestuur altijd de groep afgevaardigden aan, meestal bestaande uit voor-
aanstaande partijpolitici. Het besluit van de PVDA om als eerste een deels gekozen delegatie af te vaardigen, werd ook gezien als een manier om de PES 'open te breken' en een meer democratische werkwijze in te voeren. De PES-delegatie kreeg tot taak om binnen de PVDA de bekendheid van de PES te vergroten en in samenwerking met zusterpartijen een strategie op te stellen om de PES te veranderen in een 'open democratische partij'. De afvaardiging diende zich niet alleen op Brussel te richten, maar vooral ook direct op de zusterpartijen.⁵² Zij moest verder namens de PVDA deelnemen aan de voorbereidingen op het manifest voor de Europese verkiezingen van 1999.

Het initiatief voor de invoering van de deels gekozen PES-delegatie kwam van Wiersma. Eerder was de PVDA voorstandster geweest van het introduceren van individueel lidmaatschap van de PES. Dit paste in het streven naar een sterke transnationale partij op Europees niveau. Sinds zijn aantreden als internationaal secretaris in 1987 waren Wiersma de gebreken van de

Europese partijdemocratie duidelijk geworden. De meeste inspanningen in PES-verband bestonden uit onderhandelingen tussen internationaal secretarissen. De nationale partijorganisaties waren hierbij niet of nauwelijks betrokken. Individueel lidmaatschap moest verandering in deze situatie brengen, maar door verzet van met name de Britse Labour Party bleek de wens onhaalbaar. De Britten vreesden dat de individuele leden op PES-congressen een machtsblok zouden vormen en daarmee de zeggenschap van de nationale partij zouden aantasten.⁵³

Invoering van een deels gekozen delegatie maakte het mogelijk de kring van betrokkenen bij de PES te verbreden. De aanwezigheid van een deels gekozen afvaardiging op het transnationale congres bevorderde een geleidelijk proces van interne democratisering. De Duitse en Oostenrijkse zusterpartijen volgden het Nederlandse voorbeeld en maakten ook hun PES-delegatie gedeeltelijk verkiesbaar. In 2004 werd de Deen Poul Nyrup Rasmussen voor het eerst na een meervoudige kandidaatstelling door het congres tot voorzitter van de PES gekozen.⁵⁴ In zijn aanvaardingstoespraak bracht hij het onderwerp individueel lidmaatschap naar voren: 'Deze partij is niets zonder nationale partijen en deze partij en nationale partijen zijn niets zonder een directe verbinding met gewone mensen. [...] Ik hoop dat u zult begrijpen dat de toekomst van deze Europese partij ook afhangt van onze gezamenlijke beslissingen haar sterk te maken, van haar een werkelijk func-

tionerende partij te maken, van het mogelijk te maken voor leden onder onze partijen om directe leden van deze Europese partij te zijn.⁵⁵

De uitspraak luidde een nieuwe fase in de organisatorische ontwikkeling van de PES in. Die hield verband met de inwerkingtreding van een Europees statuut betreffende Europese partijen in juli 2004.⁵⁶ Het statuut beëindigde de situatie waarin Europese partijen afhankelijk waren van hun fracties in het Europees Parlement wat betreft financiën, administratie en kantoorruimte.⁵⁷ Mede vanwege deze nieuwe situatie stelde het PES-congres nieuwe statuten vast. Niet langer financierde de fractie in het Europees Parlement de helft van het PES-budget; voortaan bestonden de middelen uit een bijdrage van de Europese Commissie, contributies van de lidpartijen en donaties.⁵⁸ De dagelijkse leiding van de PES kwam nu in handen van een nieuw soort orgaan ('presidency'), dat niet langer ruimte bood aan vice-voorzitters. Een raad werd in het leven geroepen om tussen de minder frequent dagende congressen door strategische discussies te voeren.⁵⁹

De oproep tot invoering van het individueel lidmaatschap, dat met het statuut nu mogelijk was en op termijn een serieuze inkomstenbron van Europese partijen zou kunnen worden, vond slechts in geringe mate gehoor onder de lidpartijen. Rasmussen kwam daarop met een alternatief idee, het zijn van 'activist' binnen de PES. Leden van nationale partijen moesten de gelegenheid krijgen zich als activist aan te melden om zo te

kunnen deelnemen aan speciale activiteiten waarbij contact met andere 'activisten', europarlementariërs en binnen de PES opererende politici mogelijk was. Met actieve steun van de PVDA en enkele zusterpartijen werd een door Rasmussen uitgewerkt voorstel geaccepteerd. Internationaal secretaris Marije Laffeber: 'Wij hebben natuurlijk ook weleens met hem [Rasmussen] gepraat over hoe je leden meer actief kunt betrekken. [...] Wij hebben altijd op het standpunt gestaan dat leden meer ruimte moeten krijgen binnen de PES. Dus hebben we het er ook wel eens over gehad hoe je dat kunt invullen. Zo, al pratende, kom je tot verschillende opties.'⁶⁰

De Deen had in zijn verkiezingscampagne voor het voorzitterschap plechtig beloofd de PES relevanter te maken voor nationale partijleden en het profiel van de partij in zijn algemeenheid te versterken.⁶¹ Als voorzitter nam hij daadwerkelijk initiatieven om zijn belofte waar te maken. In 2007, twee jaar voor de Europese verkiezingen, werden de inhoudelijke voorbereidingen ten behoeve van de opstelling van het verkiezingsmanifest gestart. Was het voorheen gebruikelijk dat het PES-bestuur een concept opstelde en dat ter goedkeuring aan het congres voorlegde, nu werden er inspraakrondes en raadplegingen georganiseerd voor de 'activisten', de leden van de raad en de verschillende werkgroepen. In de lidstaten vonden hoorzittingen met gewone leden plaats, en in Wenen werd een congres voor de 'activisten' gehouden. Via het internet kon

over de programmatische keuzes van de PES worden gediscussieerd. Het congres diende zijn goedkeuring te geven aan de keuze van thema's. Door deze activiteiten, en ook doordat het contact tussen het bestuur – de voorzitter – en de lidpartijen werd geïntensiveerd, kreeg de informatiefunctie van de PES een grotere betekenis, zo meent Wiersma.⁶² De PES kreeg daarnaast meer de functie van een denktank.⁶³ De oprichting van een wetenschappelijk bureau van de PES in 2008 sloot bij deze ontwikkeling aan.

Terugblik

Decennialang vervulde de PVDA een pioniersrol in het transnationale Europese partijverband. De jaarverslagen van de partij getuigen al die tijd van een diepe wens om tot supranationale structuren te komen in de samenwerking met de Europese zusterpartijen. Vredeling, Mansholt en Mozer kwamen met plannen en initiatieven om die samenwerking te versterken en te verdiepen. Kok, Wöltgens en Wiersma zetten dit werk voort. De inspanningen vanuit de PVDA hebben echter niet tot een echte supranationale partij op Europees niveau geleid. Hoewel de PES zeker supranationale trekken heeft, is zij toch in essentie een 'partij van partijen' gebleven.

De PVDA is inmiddels veranderd van een voortrekker in Europees partijverband naar een (actieve) volger, die weinig blijkt meer geeft van transnationale of supranationale aspiraties. Individueel lidmaatschap

van de PES, dat een impuls zou kunnen geven aan de verdere overdracht van soevereiniteit van de lidstaten aan het internationale samenwerkingsverband, ziet de huidige internationaal secretaris van de PVDA als een doel dat wellicht over tien jaar te realiseren valt.⁶⁴ Nieuwe initiatieven om de PES sterker te maken zijn sinds het deels verkiesbaar stellen van de PES-delegatie door de PVDA niet gedaan. Het rapport *Strengthening the PES* uit 2001, dat een belangrijke basis vormde voor de latere statutenwijzigingen, werd door de Oostenrijkse vice-voorzitter Heinz Fischer opgesteld. De invoering van het 'activisten'-model was het werk van Rasmussen. Hoe moet de transformatie van voortrekker naar volger binnen de PES nu worden begrepen? En wat verklaart de prominente rol die de PVDA decennialang heeft gespeeld?

Om met dit laatste te beginnen: er zijn drie factoren die het voorloplop van de PVDA vanaf het begin van de jaren vijftig, toen de Europese samenwerking tussen partijen van de grond kwam, verklaren. Allereerst is er de inhoudelijke stellingname ten aanzien van de Europese statelijke integratie. De Nederlandse sociaal-democraten waren na de Tweede Wereldoorlog hiervan groot voorstander, in het besef dat economische samenwerking enerzijds nieuwe gewelddadige conflicten hielp voorkomen en anderzijds de wederopbouw van Nederland diende. De PVDA, in de naoorlogse periode regeringsverantwoordelijkheid dragend, ontwikkelde een optimistische, federalistische visie op Europa. De

partij zou de Europese samenwerking voluit blijven steunen, hoewel ze zich in de jaren zeventig kritischer opstelde en een verdieping en verbreding van die samenwerking bepleitte.⁶⁵ Naarmate de Europese integratie voortschreed en meer supranationale trekken kreeg, groeide ook de inhoudelijke motivatie om in Europees partijverband macht te organiseren. Het wegvloeien van macht naar Brussel moest op de een of andere manier gecompenseerd worden.⁶⁶

De relatief bescheiden positie die de PVDA temidden van haar Europese zusterpartijen innam, gaf haar de ruimte om zich te ontwikkelen tot pleitbezorger van supranationalisering van de onderlinge samenwerking. De Nederlandse sociaal-democraten, afkomstig uit een kleine en loyale lidstaat, vormden als het ware een politiek neutrale en daardoor bindende factor voor partijen uit de meer in de Europese machtspolitiek betrokken landen zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. ‘Wij Nederlanders zijn altijd vrij flexibel en resultaatgericht, en er komt weinig politiek bij onze motieven kijken,’ zegt Arjen Berkvens, sinds 2002 directeur van de Alfred Mozer Stichting.⁶⁷ Op de wil van de PVDA om samen te werken werd volgens hem vaak goedgunstig gereageerd, zonder dat daarmee de Nederlandse voorstellen altijd werden omarmd.

De betrekkelijke vrijheid van PVDA’ers om namens hun partij in Europees verband op te treden vormt in de ogen van Wiersma de derde, meer bijkomstige verklaring voor het vooroplopen in de tweede helft van de

vorige eeuw. De achtereenvolgende internationaal secretarissen van de PVDA maakten deel uit van het partijbestuur en werden in hun functie door het partijcongres gekozen. Zij hadden een direct mandaat van de achterban en konden zich zo aanmerkelijk onafhankelijker bewegen dan hun collega’s uit andere landen. Deze waren doorgaans door hun partijbestuur benoemd, deden hun functie ‘erbij’ en konden moeilijker initiatieven nemen. Uitzondering op deze regel waren de internationaal secretarissen die een politieke functie vervulden en zo het nodige gezag meebrachten.⁶⁸

Wat is er nu veranderd waardoor de PVDA niet meer nadrukkelijk aanwezig is in Europees partijverband? Externe ontwikkelingen – binnen de PES – en interne, in de PVDA zelf, kunnen als verklaring worden aangewezen.

Een van de ontwikkelingen in Europees verband is de groei van het aantal lidpartijen. Toen de organisatorische samenwerking in 1957 gestalte kreeg, waren het er zes, vandaag de dag zijn 33 partijen uit de 27 lidstaten en Noorwegen aangesloten. Vanzelfsprekend is het gemakkelijker een belangrijke rol te vervullen in een groep van zes, twaalf (in 1973) of zeventien (in 1990) dan in een groep die veel groter is. Daarbij komen de bestuurlijke hervormingen die na de eeuwwisseling zijn doorgevoerd. Niet langer wordt de voorzitter van de PES terzijde gestaan door een groep vice-voorzitters, terwijl de bekleding van het vice-voorzitterschap lidpartijen juist in staat stelde eigen initiatieven te ont-

plooien. Daarnaast is de positie van de PES als zodanig (het bestuur, het coördinatieteam en het secretariaat) sterker geworden, enerzijds vanwege het in 2004 in werking getreden financieringssysteem en anderzijds doordat voorzitter Rasmussen opmerkelijk veel activiteiten in gang zet. De (inherente) centralisering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het Brusselse kantoor verkleint de mogelijkheden voor initiatief vanuit de lidpartijen.

Een andere externe factor die de supranationale ambities van de PVDA heeft getemperd, is de toetreding van nieuwe lidpartijen na de val van de Berlijnse Muur. De PVDA kreeg van de Nederlandse overheid de beschikking over subsidiegelden om in Midden- en Oost-Europa hulpprojecten ten behoeve van haar zusterpartijen uit te voeren. Veel Europese inspanningen van de partij richtten zich op het afstemmen en uitvoeren van werkzaamheden bij deze toekomstige lidpartijen.⁶⁹ Dat met de oprichting van de PES ook de nationale realiteiten – het gebrek aan supranationale politieke wil – zichtbaar waren geworden, heeft tegelijkertijd de verwachtingen omtrent de samenwerking met zusterpartijen afgeremd.⁷⁰ Tussen partijen die Europese integratie voluit steunden en nationaal georiënteerde partijen was een patstelling ontstaan, die de organisatorische ontwikkeling van de Europese partij verlamde.⁷¹

Ook bepaalde ontwikkelingen in de PVDA zelf leidden tot een vervagen van het ooit zo scherpe profiel

van de partij in Europees partijverband. De eerste heeft te maken met een verandering die in de functie van internationaal secretaris is aangebracht, zo meent Wiersma, die jarenlang tegelijk europarlementariër en internationaal secretaris was. Rond de eeuwwisseling besloot het partijcongres dat deze functie voortaan een volledige, betaalde baan werd. De nieuwe Wet subsidiëring politieke partijen (1999) bood de mogelijkheid hiervoor. Het congresbesluit werd gezien als een vooruitgang ten opzichte van de vroegere situatie, waarin de functie van internationaal secretaris met een politieke functie moest worden gecombineerd. De praktijk leerde echter dat de internationaal secretarissen die na Wiersma aantraden, weliswaar meer tijd konden besteden aan hun werkzaamheden in PES-verband, maar dat het moeilijker was geworden om het initiatief naar zich toe te trekken. In de Brusselse realiteit bleek het belangrijk politiek gezag te hebben en over een eigen netwerk te beschikken. De internationaal secretarissen hadden zich echter niet in een politieke functie bewezen, zo stelt Berkvens.⁷²

Onduidelijk is in hoeverre deze externe en interne factoren precies van invloed zijn geweest op de verzwakking van de traditionele rol van de PVDA als pleitbezorger van de supranationalisering binnen het Europese partijorganisatorische samenwerkingsverband. Aan dit proces heeft zeker ook de toename van de eurosceptis binnen de Nederlandse sociaal-democratie bijgedragen. In de jaren zeventig bestond al kritiek op

de vorm die de Europese samenwerking aannam, maar dat was tijdelijk: een decennium later stond de PVDA weer ronduit positief tegenover de voortgaande integratie.

Na het zware verlies bij de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 werden de bakens echter verzet.⁷³ Zo stelde het rapport van de commissie-De Boer die de nederlaag analyseerde: 'Het schone ideaal van een Europese Federatie heeft te veel als een molensteen om de nek van de PVDA gehangen.' De commissie pleitte voor opheffing van 'het taboe op renationalisering en intergouvernementele en nationaal-parlementaire constructies'. Daarnaast zou 'eurosceptis als productieve debat-inbreng moeten worden omhelsd'.⁷⁴

De eurosceptis kreeg pas echt vorm na het referendum over de Europese grondwet in 2005. De afgenomen steun voor de Europese Unie binnen de PVDA kwam tot uiting in een rapport dat een werkgroep onder aanvoering van partijvoorzitter Ruud Koole en Tweede-Kamerlid Adrie Duivensteijn naar aanleiding van het 'nee' had opgesteld. Hierin werd het principe van subsidiariteit centraal gesteld. Er moest een verplichte toets komen ter beoordeling van de noodzaak van elke nieuwe Europese maatregel, en reeds genomen Europese maatregelen moesten naar het 'nationale domein' teruggebracht kunnen worden.⁷⁵ Partijleider Wouter Bos sprak in juni 2005 in Wenen de PES-raad toe over de gevolgen van het Nederlandse referendum en gaf te kennen dat zijn partij het federa-

lisme achter zich had gelaten.⁷⁶ In het programma voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 2006 kwam te staan dat de PVDA geen behoefte heeft aan 'een Europese superstaat waar Nederland in opgaat en die gedetailleerde regels maakt die de vrijheid van de Europese landen onnodig beperken'.⁷⁷

'Er is wel eens gezegd dat de enige nationalisatie waarin de sociaal-democratische partijen zijn geslaagd, die van de eigen beweging is. Het is verleidelijk, óók voor de PVDA, tegen de achtergrond van toenemend nationalisme in Nederland én in Europa, de aandacht primair op de problemen in eigen land te richten. Naar onze overtuiging zal de PVDA zich echter alleen grondig kunnen vernieuwen, indien ze haar blik naar buiten richt, zich "Europeaniseert".'⁷⁸

Deze uitspraak staat in het beleidsverslag van de PVDA aan het begin van de jaren negentig. De toename van de reserves of zelfs sceptis ten aanzien van de Europese integratie in de eigen gelederen deed zich echter pas aan het begin van de nieuwe eeuw voor. Na het electorale echec van mei 2002 lijkt de PVDA, die vrijwel altijd de blik op Europa had gericht, niet al te veel met 'europeanisering' op te hebben – noch politiek-inhoudelijk, noch wat betreft de PES. Steun vanuit de partij voor vernieuwende Europese activiteiten is minder vanzelfsprekend geworden; uitgesproken supranationale ambities voor de PES zouden zelfs omstreden zijn binnen de partij.⁷⁹

De PVDA was traditioneel een pleitbezorger van de overheveling van bevoegdheden van de partij naar het Europese socialistische partijverband. Ze heeft actief bijgedragen aan de ontwikkeling ‘van Verbindingsbureau via Federatie tot nu Partij’, aldus Dankert, die

lange tijd lid was van het Europees Parlement en het altijd heeft betreurd dat het supranationale karakter zo weinig uit de verf kwam.⁸⁰ Na zo’n vijftig jaar is aan het pionierschap van de PVDA een einde gekomen.

NOTEN

- 1 M. van der Goes van Naters, ‘Internationaal socialisme. Remmingen en moeilijkheden’, in: *Socialisme & Democratie* 9 (1952), p. 285.
- 2 H. Vredeling, ‘Naar een Progressieve Europese Partij?’, in: *Socialisme & Democratie* 27 (1970) 3, p. 148.
- 3 De beschrijving van de historische ontwikkeling van de socialistische transnationale partijorganisatie in Europa is grotendeels gebaseerd op S. Hix en U. Lesse, *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*, Brussel z.j. [2002].
- 4 Voor het gemak wordt in dit artikel in de regel gesproken van socialistische en niet van sociaal-democratische partijen. Alleen de PVDA zal als sociaal-democratisch worden aangeduid.
- 5 *Verslag van het partijbestuur van de Partij van de Arbeid over de periode van 1 October 1950-30 September 1952*, z.pl. z.j. [Amsterdam 1952], p. 22; M. van der Goes van Naters, ‘Het socialisme en de Europese eenheid’, in: *Socialisme & Democratie* 8 (1951), pp. 493-499.
- 6 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 9. Volgens de auteurs was de studiegroep opgericht door de Socialistische Internationale, maar die kwam pas in juli 1951 van de grond, dus nadat het verdrag tot oprichting van de EGKS was ondertekend (18 april 1951).
- 7 *Verslag van het partijbestuur... over de periode van 1 October 1950-30 September 1952*, pp. 24-25.
- 8 *Jaarverslagen. 1 October 1952-30 September 1954*, Amsterdam z.j. [1954], p. 32.
- 9 *Jaarverslagen. 1 Oktober 1954-30 September 1956*, Amsterdam z.j. [1956], p. 49. Cohen noemt de rol van de PVDA niet, zie R. Cohen, *Socialisten in Europa*, Antwerpen/Amsterdam 1974, pp. 66-67. Volgens Hanley daarentegen vond het congres plaats ‘in het bijzonder onder de auspiciën van de Nederlandse PVDA’. Zie D. Hanley, *Beyond the Nation State. Parties in the Era of European Integration*, Houndmills 2008, p. 62.
- 10 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 10.
- 11 *Jaarverslagen. 1 October 1956-30 September 1958*, Amsterdam z.j. [1958], p. 41; zie ook Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 11 en 15; Cohen, *Socialisten in Europa*, p. 68.
- 12 *Jaarverslagen. 1 Oktober 1958-30 September 1960*, Amsterdam z.j. [1960], p. 21; Cohen, *Socialisten in Europa*, pp. 111-123; S.L. Mansholt, ‘Bij het begin van een nieuw Europa’, in: *Socialisme & Democratie* 15 (1958), pp. 337-342. In 1960 had het congres van de socialistische partijen al een landbouwprogramma aangenomen. Het Verbindingsbureau had hiertoe een commissie ingesteld waarin ‘het Nederlandse element [...] overheerste’. Zo was Evert Vermeer voorzitter en Anne Vondeling rapporteur; zie Cohen, *Socialisten in Europa*, p. 104.
- 13 Cohen, *Socialisten in Europa*, p. 113.
- 14 ‘Gemeenschappelijk actieprogramma’, in: *Socialisme & Democratie* 20 (1963), pp. 385-399.
- 15 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 13-17.
- 16 Cohen, *Socialisten in Europa*, pp. 84-85.
- 17 Ibidem, p. 84; zie ook Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 13-17.
- 18 Vredeling, ‘Naar een Progressieve Europese Partij?’, pp. 145-147.
- 19 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 17.
- 20 *Verslagen van het Partijbestuur en de Kamerfracties van de Partij van de Arbeid over de periode 1 oktober 1966-30 september 1968*, Amsterdam z.j. [1968], p. 47.
- 21 H. Vredeling, ‘De Progressieve Partij. Een P.E.P.pil voor internationaal contact’, in: *Opinie* 5 (1969) 15 (11 oktober), pp. 6-7;

- idem, 'Naar een Progressieve Europese Partij?'; en idem, 'The Common Market of Political Parties', in: *Government and opposition* 6 (1971) 4, pp. 448-461.
- 22 *Verslagen Partij van de Arbeid. Van het Partijbestuur over de periode 1 oktober 1970-31 maart 1973. Van de Kamerfractie over de periode 1970-1972*, Amsterdam z.j. [1973], p. 34.
- 23 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 20.
- 24 Cohen, *Socialisten in Europa*, p. 76.
- 25 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 21-22.
- 26 S. Mansholt, 'Over de noodzaak van een Europees socialistisch programma', in: *Socialisme & Democratie* 30 (1973) 2, p. 106.
- 27 *PVDA-verslagen. Van het partijbestuur over de periode 1 april 1973-30 september 1974. Van de kamerfracties over de periode 1972-1974*, Amsterdam z.j. [1974], p. 75.
- 28 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 24.
- 29 Het PVDA-congres van februari 1978 amendeerde het ontwerp-programma van de Federatie aanzienlijk. Nadat enkele andere partijen het niet aanvaardbaar vonden, besloot de PVDA dat het geamendeerde program voor haar 'het uitgangspunt voor de verkiezingen [zal] zijn [...] en bindend voor de toekomstige PVDA-leden in het Europese Parlement'. Zie *PVDA. Verslagen van het partijbestuur over de periode 1 april 1976-1 oktober 1978. Van de kamerfracties 1976-1978*, Amsterdam z.j. [1978], p. 78.
- 30 *PVDA verslagen [...] over de periode 1 april 1973-30 september 1974*, p. 75.
- 31 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 28-29.
- 32 Zie bijvoorbeeld *Verslagen Partij van de Arbeid [...] over de periode 1 oktober 1970-31 maart 1973*, p. 10; en Vredeling, 'The Common Market of Political Parties', p. 456.
- 33 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 33.
- 34 *Ibidem*, p. 34.
- 35 *Ibidem*, p. 47.
- 36 *Verslagen van het partijbestuur en van de kamerfracties over de periode oktober 1986-1988*, Amsterdam z.j. [1988], pp. 95-96.
- 37 *Bewogen beweging. Sociaal-democratie als program en methode*, Amsterdam [1988], pp. 84-85.
- 38 *Beleidsverslag Partij van de Arbeid 1 oktober 1988-30 september 1990*, z.pl z.j. [Amsterdam 1990], p. 18.
- 39 PES staat voor Partij van de Europese Sociaal-democraten of Partij van de Europese Socialisten, afhankelijk van de voorkeur van de betreffende lidpartij (zie noot 50).
- 40 *HP/de Tijd op zondag*, 8 november 1992; en interview met A. Berkvens (3 oktober 2008 te Amsterdam), sinds 2002 directeur van de Alfred Mozer Stichting (AMS) en secretaris-generaal van het Europees Forum voor Democratie en Solidariteit. Was sinds 1995 projectmanager bij de AMS en was van 1995 tot 1999 als beleidsmedewerker werkzaam op het internationaal secretariaat.
- 41 *Beleidsverslag 1990-1992*, z.pl. z.j. [Amsterdam 1992], p. 23.
- 42 S. Day, 'The Party of European Socialists – Transnational Aspirations, National Realities', in: V.A. Schmidt e.a. (red.), *Public Discourse and Welfare State Reform. The Social Democratic Experience*, Amsterdam 2005, p. 234 en R. Ladrech, 'The European Union and Political Parties', in: R.S. Katz en W. Crotty (red.), *Handbook of Party Politics*, Londen, 2006 p. 494.
- 43 *HP/de Tijd op zondag*, 8 november 1992.
- 44 Day, 'The Party of European Socialists', p. 234.
- 45 Hanley, *Beyond the Nation State*, 66; en Robert Ladrech, *Social Democracy and the Challenge of European Union*, Boulder 2000, p. 133.
- 46 The Den Haag Declaration 'Europe, Our Common Future', zoals geciteerd in Day, 'The Party of European Socialists', p. 254.
- 47 Interview met J.M. Wiersma (3 oktober 2008 te Leiden), Europees-Parlements lid sinds 1994, internationaal secretaris van 1987 tot 1999, van 1999 tot 2004 vicevoorzitter van de PES en nu vice-voorzitter van de socialistische fractie in het EP.
- 48 *Pro. Maandblad over de Partij van de Arbeid*, juni 1997, nr. 5.
- 49 L. Wilde, *Modern European Socialism*, Aldershot 1992, p. 182; geciteerd in Day, 'The Party of European Socialists', p. 233.
- 50 Zie Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, pp. 59-60; en Hanley, *Beyond the Nation State*, p. 64. In het Engels, Frans, Spaans en Grieks werd de nieuwe transnationale partijorganisatie de 'Partij van Europese Socialisten', in het Deens, Nederlands, Fins, Noors en Zweeds de 'Partij van de Europese Sociaal-democraten', in het Duits de 'Sociaal-democratische Partij', in het Portugees de 'Europese Socialistische Partij' en in het Italiaans de 'Partij van het Europees Socialisme'.
- 51 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 63.
- 52 PES-delegatie PVDA, *Voor een democratisch Europa*, z.pl., 1998.
- 53 Interview Wiersma.

- 54 De andere kandidaat was de Italiaan Giuliano Amato.
- 55 Day, 'The Party of European Socialists', p. 222.
- 56 De Europese Raad gaf zijn goedkeuring aan het statuut in 2000 (Nice). Het statuut gaf een verdere uitwerking aan het 'partij-artikel' uit het Verdrag van Maastricht (als artikel 191 opgenomen in het Verdrag van Amsterdam). Zie Ladrech, 'The European Union and Political Parties', p. 497.
- 57 Ibidem, p. 497.
- 58 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 101; en Hanley, *Beyond the Nation State*, p. 67.
- 59 Hix en Lesse, *Shaping a Vision*, p. 97; en Day, 'The Party of European Socialists', p. 219.
- 60 Interview met M. Laffeber (13 oktober 2008 te Amsterdam), internationaal secretaris van de PVDA sinds 2003.
- 61 Ladrech, 'The European Union and Political Parties', p. 494.
- 62 Interview Wiersma.
- 63 Hanley, *Beyond the Nation State*, p. 70.
- 64 Interview Laffeber.
- 65 Zie G. Voerman, 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over Europese grondwet*, Amsterdam 2005, pp. 44-63; R. Koole en L. Raap, 'Eurosceptis en de sociaal-democratie in Nederland', in: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht 2005, pp. 109-128; en S. Singelsma, 'Socialisten, liberalen en Europa', doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 1979. Dat niet iedereen in de PVDA in de jaren vijftig federalistisch was, maakt Mathieu Segers in zijn bijdrage aan dit jaarboek duidelijk.
- 66 Interview Wiersma.
- 67 Interview Berkvens.
- 68 Interview Wiersma.
- 69 Ibidem.
- 70 Day, 'The Party of European Socialists', p. 237.
- 71 Ibidem, pp. 249-250.
- 72 Interview Berkvens.
- 73 Koole en Raap, 'Eurosceptis en de sociaal-democratie in Nederland', pp. 118-119.
- 74 Werkgroep politiek-inhoudelijke koers (commissie-De Boer), *De kaasstolp aan diggelen. De PVDA na de dreun van 15 mei*, Amsterdam 2002, p. 34.
- 75 Werkgroep Europa, *Europa: vertrouwen herwinnen*, Amsterdam 2005, p. 18.
- 76 J. Hippe, R. Kroeze, P. Lucardie, N. van de Walle en G. Voerman, 'Kroniek 2005. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2005', in: *Jaarboek 2005 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen 2007, p. 65; zie ook W. Bos, *Dit land kan zoveel beter*, Amsterdam 2006, pp. 155-156.
- 77 *Het Nederland van morgen*, verkiezingsprogramma 2006, p. 54
- 78 *Beleidsverslag 1990-1992*, p. 176.
- 79 Interviews Wiersma en Laffeber.
- 80 Piet Dankert, 'Europese integratie en democratie', in: F. Becker e.a. (red.), *De toekomst van de democratie. Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 2000, p. 204.

Een sociale agenda voor Europa

Ieke van den Burg

Zomer 2008 betoogde ik in *Socialisme & Democratie* dat alleen een ambitieus, coherent, Europees sociaal-democratisch programma de gapende kloof kan dichtten tussen economisch beleid en sociaal beleid binnen de Europese Unie.¹ Met instemming verwees ik naar een stelling die drie wbs'ers in *de Volkskrant* hadden gedebiteerd: 'Voortgaande globalisering van de economie op de schaal die we nu meemaken zal onvermijdelijk leiden tot een groeiende discrepantie tussen internationale economische dynamiek en macht enerzijds, en nationale politieke binding en besluitvorming anderzijds. We ain't seen nothing, yet.'²

En zie, in september escaleerde een bankencrisis die overal ter wereld nationale politieke thema's in een heel nieuw licht plaatste. De gedereguleerde financiële wereldmarkt waarop nationale overheden elkaar probeerden af te troeven in de race om de aantrekkelijkste vestigingsplaats te zijn, stortte in. Publieke toezichthouders hadden, zwak en geïsoleerd als zij zijn, nauwelijks iets in te brengen. In Nederland worden alle sectoren van de economie en alle lagen van de bevolking geraakt door de kredietcrisis – het zoveelste bewijs van onze kwetsbaarheid voor de immoraliteit van de

markt. Overheden op alle niveaus werden erdoor overrompeld.

De gebeurtenissen brachten een radicale omslag teweeg in de strekking van de analyses van economen, de redactiecommentaren in de financieel-economische pers en de mediaberichtgeving in het algemeen. Opvattingen over de mondiale economie en de politieke sturing daarvan zijn drastisch veranderd. Helder is dat de neoliberale 'Washington consensus' het loodje heeft gelegd: deregulering en zelfsturende markten hebben hun sterrenstatus van universeel wondermiddel verloren. Waar voorheen terughoudendheid heerste ten aanzien van sterk centraal financieel toezicht, wordt in Europa nu steeds breder ingezien dat alleen via een strakke regie op Europees niveau effectief kan worden opgetreden tegen de uitwassen van ongereguleerd kapitalisme. Dat is ook de enige manier om te voorkomen dat nationale budgetten voor reddingsoperaties voor banken en financiële garanties aan rekeninghouders door haasje-over-effecten voortijdig uitgeput raken.

Opvallend is dat in veel analyses en commentaren wordt teruggegrepen op ooit ouderwets verklaarde begrippen als 'de moraal' die moet terugkeren in de eco-

nomische realiteit. De cheerleaders van het aandeelhouderskapitalisme zijn uitgejubeld. In hun zogenaamd superieure model zouden managers worden aangezet tot scherpe prestaties via koppeling van hun beloning aan de beurswaarde van hun bedrijf. Van de perverse prikkels in dat systeem plukken we nu de wrange vruchten.

In deze bijdrage werk ik de gedachten uit eerdergenoemd artikel in *Socialisme & Democratie* nader uit, tegen de achtergrond van de actualiteit en verwachtingen voor de toekomst. De sociaal-democratie moet met beide handen de kans grijpen om haar idealen van vrijheid, gelijkheid en solidariteit een nieuwe invulling te geven in doortastend en samenhangend beleid op Europees niveau: op economisch vlak zijn er stevige correcties te maken op de neoliberale agenda, op sociaal terrein valt er een wereld te winnen.

Het zwaartepunt verlegd

De Partij van de Europese Socialisten (PES) was de eerste politieke beweging op Europees niveau die waarschuwde voor de risico's van casinokapitalisme. In de zomer van 2006 brachten voorzitter Poul Nyrup Rasmussen en ik, als coördinator van de PES-leden in de Economische en Monetaire Commissie van het Europees Parlement (EP), een groep experts bijeen om samen met ons een rapport op te stellen over hedgefondsen en private equity-fondsen die met grote hoeveelheden geleend geld ('leverage') de continuïteit en

werkgelegenheid van niet de minste bedrijven in gevaar brachten. In het lijvige werkstuk, dat verscheen in het voorjaar van 2007, wordt een twintigtal van dit soort cases beschreven.³

Met veel moeite slaagden we erin de andere partijen in de Economische Commissie van het EP ervan te overtuigen dat deze problematiek op stellige toon aan de orde gesteld moest worden bij de Europese Commissie, in officiële rapporten. Het initiatief werd tegengewerkt door de conservatieven en de liberalen, die samen een meerderheid vormen. Er was een kredietcrisis voor nodig om hen tot inkeer te brengen: pas in september 2008 verleende een ruime meerderheid van de fracties in het EP steun aan drie officiële rapporten waarin de Europese Commissie wordt gesommeerd met wetgevingsvoorstellen te komen.⁴ Intussen had de PES over dit thema intensieve contacten opgebouwd met de Democraten in de Verenigde Staten en was er een PES-werkgroep ingesteld die overleg voert met de internationale vakbeweging, pensioenfondsen en institutionele beleggers.⁵

Het is zaak dat de PES haar voorsprong uitbouwt en uitbuit. De sociaal-democratische beweging staat voor de opdracht om juist nu, in deze onzekere tijden, een substantiële tegenmacht te ontwikkelen, niet alleen om het ontketende kapitalisme in de juiste rails te krijgen, maar ook om populistische politieke partijen en nog veel gevaarlijker stromingen die zich in allerlei landen manifesteren de wind uit de zeilen te nemen. Om de

crisis en de recessie te lijf te gaan kunnen we terugvallen op een beproefd sociaal-democratisch instrumentarium van doortastende overheidsinterventie. Essentieel is dat we onze visie en voorstellen niet alleen in de financieel-economische krantenkaternen uitdragen, want dan zouden we een te beperkt publiek bereiken. Onze grootste uitdaging schuilt in het scheppen van houvast en een nieuw toekomstperspectief voor de veelbesproken *Moderniserungsverlierer*, de sociaal-economisch kwetsbare groepen die traditioneel tot de achterban behoren van de brede volkspartij die de PVDA wil zijn.

Hiertoe is slechts één recept voorhanden: een actief en stimulerend Europees en internationaal programma met niet alleen een economische, maar ook een stevige sociale dimensie. Met nationale plannen en wensenlijstjes komen we er eenvoudig niet.⁶ Slaagt de sociaal-democratische beweging er niet in om het zwaartepunt van haar politiek naar het supranationale niveau te tillen, dan zullen de PVDA en haar zusterpartijen kiezers blijven verliezen aan anti-Europese, protectionistische en populistische anti-establishmentstromingen op rechts en op links, zelfs al hebben die niemand een reëel perspectief op verbetering te bieden.

De crisis bezweren, structuren hervormen

Op geopolitiek niveau kunnen de kredietcrisis en de recessie immense gevolgen hebben. De scheve, precarieuze monetaire verhoudingen tussen economische machtsblokken moeten worden rechtgezet. De groei-

ende macht van Brazilië, Rusland, India en China (de zogenaamde BRIC-landen)⁷ dient te worden gehonoreerd met invloed in het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Geboden is een revival van de Bretton Woods-instellingen.⁸ Een Europese Unie die als eenheid opereert kan op dit proces een krachtiger invloed uitoefenen dan afzonderlijke lidstaten die zich uitspreken in G7-, G8- of G20-verband.

Te verwachten valt dat de Verenigde Staten met Barack Obama als president en een Democratische meerderheid in de Senaat en het Huis van Afgevaardigden een koers zullen varen die uitzicht biedt op een gelijkwaardiger en vreedzamer multilaterale wereldorde. Op ons eigen continent gaat een door Nicolas Sarkozy gekoesterde wens in vervulling: een sterkere economische governance, dat wil zeggen een serieuze macro-economische beleidsafstemming en -coördinatie, in de eurozone.⁹ Het draagvlak daarvoor is recentelijk enorm gegroeid: zelfs het Verenigd Koninkrijk van euroscepticus Gordon Brown staat er positief tegenover. Zal de financiële crisis de katalysator blijken voor een hechtere Europese Unie en voor een verdere versterking van de euro en de eurozone? Niet alleen landen van het voormalige Oostblok staan te trappelen om tot de muntunie toe te treden, maar ook Denemarken, Zweden en de EEA-landen, IJsland voorop. (EEA staat voor 'European Economic Area', oftewel de Europese Economische Ruimte.) Het Verenigd Koninkrijk zou het inwisselen van de sterling voor de euro nog wel eens nodig kun-

nen hebben om zijn rol op het financiële wereldtoneel te kunnen blijven spelen.

Net als Jean Monnet, een van de grondleggers van de Europese samenwerking, ben ik van mening dat we ons niet tevreden moeten stellen met de heldendaden van nationale politici die toesnellen om branden te blussen die de kredietcrisis veroorzaakt. Nodig zijn institutionele hervormingen: structurele veranderingen voor de lange termijn in het financieel toezicht, in de regelgeving en op een terrein als dat van het bankgeheim en de belastingparadijzen. Taboes zullen moeten worden geslecht. Om dat in een democratisch proces te bewerkstelligen dienen het Europees Parlement en nationale parlementen de handen ineen te slaan. Onze gedeelde taak is het kritisch volgen van wat regeringsleiders en staatshoofden, van wie de meesten van conservatieven of rechts-liberalen huize zijn, in gang zetten en hun waar nodig van constructieve inbreng voorzien.

Waarom zijn regelgeving en coördinatie van toezicht tot nu toe tekortgeschoten? Dit hoort grondig te worden uitgezocht. Verder moet iedereen, ook nationale parlementariërs, de keerzijde onderkennen van nationale strategieën om de aantrekkelijkste vestigingsplaats te worden voor vul-maar-in-welke financiële of andere activiteit. Wellicht levert dat de zo broodnodige verbreding op van het draagvlak voor verscherpt toezicht door een Europese toezichthouder op grote, grensoverschrijdende financiële instellingen.¹⁰ Ons blikveld moet veel meer omvatten dan de

heersende bankencrisis en de noodplannen die worden ingezet. Gezien de sombere economische vooruitzichten kunnen we het ons niet permitteren om miljarden in financiële instellingen te stoppen terwijl we werknemers die hun baan verliezen, huiseigenaren die hun hypotheek niet meer kunnen betalen en door ondeugdelijke financiële producten gedupeerde beleggers in de kou laten staan.

De sociaal-democratie moet de financiële crisis niet als een geïsoleerd, ‘technisch’ onderwerp te lijf gaan. Het is mooi dat in verschillende Europese regeringen een sociaal-democraat vakbekwaamheid aan de dag kan leggen op de sleutelpost Financiën.¹¹ Maar het gaat om meer: vanuit onze visie en idealen zullen we ons stempel moeten drukken op sociaal-economisch beleid in aanzienlijk bredere zin – niet door te vervallen in hoogdravende ideologische betogen over ‘het einde van het kapitalisme’ en ‘overheid versus markt’, maar door concrete programapunten aan te reiken.

Neem het veranderen van beloningssystemen. Hier kan het ideaal van een gelijkere inkomensverdeling gekoppeld worden aan het uitbannen van perverse prikkels in de bankenwereld die tot verwaarlozing van risico's hebben geleid. Of neem de zeggenschapsverhoudingen in het bedrijfsleven: het failliet van de hype van de schier absolute aandeelhoudersmacht biedt perspectief op een revival van de Rijnlandse traditie waarin ook belangen van andere bij het bedrijf betrokken partijen – om te beginnen die van werknemers – wor-

den meegewogen in de bedrijfsstrategie voor de lange termijn. Deze paradigmawisseling (om niets minder dan dat gaat het) kan alleen slagen als landen die gezamenlijk, in Europees verband, aanvatten.

De dominantie van de interne markt

Nodig is, meer dan ooit tevoren, een sterk (pro)actief Europees sociaal-economisch beleid waarin economie en sociaal beleid gekoppeld zijn. Meebuigen met anti-Europasentimenten is voor een partij als de PVDA een heilloze route. Ik stoor me zeer aan de simplistische benadering die ik in de partij en in de media maar al te vaak tegenkom: de veronderstelling dat er een eclectische en opportunistische selectie is te maken van onderwerpen waar ‘Brussel’ zich mee mag bemoeien. Al diegenen die zich zo opwinden over de zogenaamd grenzeloze ‘Europese bemoeizucht’, is het kennelijk nog niet duidelijk dat we sinds 1992 een interne markt hebben in de Europese Unie, waarvan zaken als productveiligheidsstandaarden, btw-tarieven, normen voor werk- en rusttijden en arbeidsomstandigheden onvervreemdbaar deel uitmaken.¹²

Zeker, rechtse partijen doen er alles aan om juist die onderdelen van de gemeenschappelijke markt die bedoeld zijn voor consumenten- en arbeidsbescherming, voor gelijke behandeling en werknemersrechten buiten de orde te verklaren, ze te betitelen als protectionistische belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen en diensten en ze overboord te zetten – dit

alles uiteraard ten behoeve van het bedrijfsleven. Hun succes van de laatste jaren voedt de eurosceptische geluiden van links-nationalistische stromingen als de SP, die de hele interne markt en Europese samenwerking afdoen als een neoliberal project en als zodanig veroordelen.

Mijn antwoord luidt als volgt. Samenwerking op economisch terrein zoals belichaamd in de interne markt en de monetaire unie is van onschatbare waarde voor de economische vooruitgang in de lidstaten en voor de positie van Europa in de wereld. Maar: daarmee is het Europese project nog niet voltooid. Met name de sociale en politieke dimensies van de samenwerking tussen de lidstaten behoeven versterking. Daarom moet de sociaal-democratie teruggrijpen op de idealen en instrumenten van de verzorgingsstaat en die over de grenzen heen uitbouwen. Het ‘Europese sociale model’ zal meer moeten zijn dan een frase die menigeeen voor in de mond heeft, meer ook dan een gouden randje rond afzonderlijke nationale verzorgingsstaattradities. Dat sociale model dient stevig verankerd te worden in het Europese economische beleid, dat niet meer eenzijdig gericht moet zijn op de vrijheden van de interne markt.

Ik bepleit geen grootscheepse verschuiving van bevoegdheden, noch een eenheidsworst van één Europese verzorgingsstaat. Voor nationale tradities en preferenties moet ruimte blijven; met het nastreven van gezamenlijke doelstellingen en het vaststellen van

minimumnormen hoeft dat niet te wringen. Wat ik voorsta, is dat de diepe kloof tussen enerzijds Europees economisch beleid (interne markt en mededinging) en anderzijds nationaal sociaal beleid wordt gedicht en dat de sociale component in het Europese beleid wordt versterkt.¹³ De geïntegreerde aanpak van economische en sociale politiek is hét klassieke kenmerk van de Europese verzorgingsstaten – en met recht.

Hoe inspirerend blijven de woorden van Jacques Delors, de sociaal-democraat die als voorzitter van de Europese Commissie (1985-1994) aan de wieg stond van de Europese gemeenschappelijke markt en de Economische en Monetaire Unie (EMU). Zijn motto voor de interne markt was: ‘stimuleren door concurrentie, versterken door samenwerking en eenwording door solidariteit’.¹⁴ Na het tijdperk-Delors kreeg de bevordering van concurrentie voorrang boven het stimuleren van samenwerking en solidariteit. Onder Commissievoorzitter Barroso is de sociale agenda van de Europese Unie verwaarloosd. Als er al richtlijnvoorstellen op sociaal terrein worden gedaan, dan verdwijnen ze in politiek drijfzand of passeren ze in sterk afgezwakte vorm. In plaats van voor juridisch bindende maatregelen opteert men voor discussieprojecten, de zogeheten ‘open method of coordination’. De Lisabon-strategie is niet de geïntegreerde sociaal-economische en werkgelegenheidsagenda geworden die de regisseurs ervan – de Portugese sociaal-democraat António Guterres voorop – ambieerden, maar een mo-

derniseringsagenda voor deregulering en liberalisering.

Terwijl zij steeds meer het primaat over de economische politiek aan Brussel overlieten en daarbij weinig ondernamen om burgers te beschermen tegen de gure kanten van de globalisering,¹⁵ claimden nationale politici dat zij zelf wel een buffer zouden opwerpen, door hun bevoegdheden op sociaal terrein af te scherpen tegen bemoeienis vanuit Brussel. Dat bleek een illusie. Het Europese gemeenschapsrecht laat steeds meer zijn invloed gelden op de sociale politiek in de lidstaten via de regels van het vrije verkeer. En dat hakt erin, juist daar waar – zeker ook in Nederland – marktwerking en privatisering nadrukkelijk de toon zetten in sectoren als gezondheidszorg, woningbouw, openbaar vervoer en onderwijs.

Botsingen tussen sociale overwegingen en solidariteitsoverwegingen enerzijds en de regels van het vrije verkeer anderzijds worden steeds vaker aan de rechter voorgelegd. Het Europese Hof van Justitie heeft in dergelijke gevallen een eenzijdig instrumentarium tot zijn beschikking. Waar de interne-marktregels gedetailleerd onderbouwd en uitgewerkt zijn in richtlijnen en verordeningen, is voor het bijeenprokkelen van sociale argumenten heel wat creativiteit vereist.¹⁶ Solidariteit en sociale samenhang zijn wezensvreemde elementen in de Verdragsartikelen die de rechtsbasis vormen voor regels over vrij verkeer en mededinging. In de (semi)publieke sector levert de dominantie van die regels al te vaak uitkomsten op die haaks staan op wat direct be-

trokkenen en burgers vanuit sociale overwegingen en vanuit het algemeen belang wenselijk vinden.

Het probleem is helder: de marktideologie is in Europa veel sterker gaan overheersen dan was gebeurd als de lijn van Delors was doorgezet. Mededinging, samenwerking én solidariteit zouden een drie-eenheid in beleid moeten vormen.

Dienstenrichtlijn en arbeidsmigratie

Het probleem van het ontbreken van een geïntegreerde sociaal-economische Europese politiek doet zich bij uitstek voelen bij kwesties die samenhangen met de toeloop van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. In kwetsbare stadswijken doen huisjesmelkers en koppelpbazen tegenwoordig goede zaken met het uitbuiten van Bulgaren en Roemenen. Net als na de eerste uitbreidingsronde – in 2004, met onder meer Polen en Hongarije – zetten de vakbeweging en de PES-fractie in het EP in op sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid om de arbeidsmobiliteit van nieuwe naar oude landen in goede banen te leiden. Uitstellen van het probleem, via overgangstermijnen voor het vrije verkeer van werknemers, werkt niet of averechts: het sluiten van de voordeur leidt tot trucs en ellende via de achterdeur. Wat node wordt gemist is flankerend beleid, zoals we dat in de polder zo graag zien bij reorganisaties en bedrijfsverplaatsingen. Het gevolg is, alweer, groeiende eurosceptis. Economen kunnen roepen dat het allemaal best meevalt en dat arbeidsmigratie uit de nieuwe landen een tijdelijk pro-

bleem is dat zich vanzelf oplost, de effecten ervan treffen juist diegenen die toch al weinig positiefs van Europa – en breder: de globalisering – ondervinden.

Niet alleen aan onze kant van het voormalige ijzeren gordijn zijn negatieve gevoelens gewekt. Inwoners van de nieuwe landen voelen zich gedegradeerd tot tweederangsburgers voor wie fundamentele vrijheden niet gelden. Dat het Europese beleid kwaad bloed zette, heeft zich met name gemanifesteerd bij de hevige, vaak emotionele discussies rond de Europese Dienstenrichtlijn. De nieuwe landen zagen die richtlijn over het vrije verkeer van diensten als vervanging voor het vrije verkeer van werknemers – als een route dus waarlangs ze alsnog toegang zouden kunnen krijgen tot de markten van het ‘oude’ Europa. In landen als Frankrijk en Nederland leefden grote zorgen over mogelijke kwalijke effecten van de nieuwe richtlijn in de vorm van uitholling van arbeidsvoorwaarden.

In de PES-fractie hebben we met veel moeite de gelederen gesloten weten te houden; collega’s uit de oude en de nieuwe landen trokken één lijn. Met steun van een deel van de verdeelde EVP-fractie hebben we de scherpste kantjes af kunnen halen van het oorspronkelijke idee achter de richtlijn: een vrij verkeer voor dienstverleners op grond van de arbeidswetgeving, sociale wetgeving en consumentenwetgeving van het land van oorsprong. Hoewel uiteindelijk de verhouding tussen werkland- en oorsprongslandprincipes binnen de verschillende rechtsgebieden wel is

rechtgetrokken, heeft de richtlijn zoals die op 28 december 2006 in werking is getreden nog allerlei losse eindjes. Bij de toepassing en uitwerking van de regels in de praktijk zullen die nog veel conflictstof opleveren.¹⁷

Het basisprobleem is dat Europese interne-marktre-gels schuren met de veronderstelde autonomie van nationale en decentrale overheden voor wat betreft de in-richting van hun verzorgingsstaatarrangementen. Over twee kwesties in het bijzonder zullen we de komende tijd nog veel horen. De eerste draait om de vraag hoe regels van de interne markt inwerken op de organisatie, financiering en inrichting van publieke diensten. De tweede kwestie betreft de wijze waarop het primaat van de regels die binnen een bepaalde lidstaat gelden met betrekking tot arbeidsrecht en arbeidsverhoudingen, zich verhoudt tot het vrije verkeer van diensten en de toegang van dienstverleners uit andere lidstaten die niet in het betreffende land gevestigd zijn.

Interne markt en publieke sector

Nederland loopt voorop bij het introduceren van marktwerking en concurrentie tussen ondernemingen in de sfeer van de publieke diensten. Bij de uitvoering daarvan spelen niet alleen factoren als doelmatigheid, kostenreductie en innovatie een rol, maar ook aspecten als betaalbaarheid, toegankelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Dat publieke diensten specifieke eisen stellen betekent niet dat ze alleen door de over-

heid kunnen worden aangeboden. Private partijen kunnen hierin beslist een belangrijke rol spelen – de vraag is alleen hoe, wanneer en onder welke condities.

Bij een keuze voor uitvoering ‘op de markt’ is het van groot belang dat de verantwoordelijke lokale, regionale of nationale overheid de regie houdt. Anders dan bij commerciële dienstverlening draait het hier niet simpelweg om individuele keuzes en de wetten van vraag en aanbod. De overheid moet adequaat kunnen toetsen of private uitvoerders doelstellingen van algemeen belang naar behoren nastreven. Indien nodig moet zij verplichtingen kunnen opleggen.¹⁸ Voor- komen moet worden dat bij de overgang van een pub- liek naar een marktgericht systeem vaste dienstver- banden, lonen en arbeidsvoorwaarden onder druk komen te staan. In sectoren waar goed en gemotiveerd personeel schaars is, kan dat immers de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar brengen.

Elke publieke dienst die wordt onderworpen aan marktwerking, liberalisering of privatisering komt au- tomatisch onder de Europese regels inzake mededing- ing, staatssteun en aanbesteding te vallen. Op alle diensten die de overheid overlaat aan verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties of die ze via concessies en aan- bestedingen aan marktpartijen gunt, zijn die marktreg- els van toepassing. Het heet dan dat er sprake is van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het door Frans Timmermans knap uitonderhandelde protocol bij het Verdrag van Lissabon¹⁹ zal op dit punt

geen verandering brengen. Alleen diensten van algemeen belang (DAB) waarbij geen sprake is van ‘economische’ activiteit, vallen buiten de marktregels.

Het is een misverstand te denken dat het aan een lidstaat of een decentrale overheid zou zijn om een Dienst als een niet-economische dienst van algemeen belang aan te duiden en daarmee af te schermen van de markt. Dat meende men in Nederland bijvoorbeeld te kunnen doen voor de watersector. Het is maar de vraag of de opvatting die daarover in de wet is vastgelegd, zou standhouden voor de Europese rechter. Het Europese Hof van Justitie en de Europese Commissie hanteren een drievoudige norm: er moet sprake zijn van een dienst die niet door de markt kan worden verricht, waarvoor geen financiële tegenprestatie wordt gevraagd en waarmee geen geld wordt verdiend. Het valt moeilijk staande te houden dat dit het geval is in de watersector.

Lastig is dat er geen secundaire wetgeving bestaat waarin deze criteria helder zijn vastgelegd en uitgewerkt. Handvatten ontbreken ook voor de beantwoording van vragen als wanneer staatssteun geoorloofd is en wanneer en hoe er Europees aanbesteed moet worden. In al dit soort gevallen zijn antwoorden alleen met een grote onzekerheidsmarge te formuleren op basis van jurisprudentie van geval tot geval.

Via allerlei interpretatieve mededelingen en verordeningen probeert de Europese Commissie – lees: het Directoraat-Generaal Interne Markt en het Directo-

raat-Generaal Mededinging – zich als hoeder van de Europese basisregels en -principes op te werpen. In mijn ogen is dit geen juiste gang van zaken en zouden de wetgevers een politieke discussie moeten voeren over essentiële afwegingen tussen rechtsbeginselen en belangen. Al sinds jaren pleit de PES-groep in het EP ervoor om orde op zaken te stellen. Uit onvrede met het uitblijven van initiatieven van de Europese Commissie – en om misverstanden over haar eigen visie en agenda te ontzenuwen – publiceerde onze fractie in 2006 zelf een proeve van een horizontale kaderrichtlijn diensten van algemeen economisch belang.²⁰

Vrij verkeer en arbeidsvoorwaarden

Een ander ‘hot item’ van de afgelopen jaren betreft het arbeidsrecht en de wijze waarop arbeidsvoorwaarden tot stand komen.²¹ In het compromis over de Dienstenrichtlijn is opgenomen dat cao’s niet als belemmering voor het vrije verkeer van diensten mogen worden beschouwd.²² Inmiddels liggen er echter verschillende uitspraken²³ van de hoogste Europese rechter die dit principe op losse schroeven zetten. In verschillende zaken die draaien om de rechtmatigheid van vakbondsacties oordeelt het Hof – merkwaardigerwijs tégen het advies van de advocaat-generaal in – dat cao-bepalingen die gelden in het ‘werkland’, niet dwingend aan buitenlandse ondernemingen kunnen worden opgelegd. Hoogstens mogen eventuele wettelijke minimum(loon)bepalingen worden opgelegd, conform de

bepalingen van de Detacheringsrichtlijn.²⁴ De minimumbepalingen van de Detacheringsrichtlijn worden hiermee tot algemene norm gebombardeerd voor bedrijven die over de grens actief zijn, terwijl ze in feite alleen bedoeld zijn voor uitzonderingsgevallen van tijdelijke detachering in een ander EU-land.

Ook hier is sprake van een zorgwekkende dynamiek: bij gebrek aan heldere bepalingen van de kant van de Europese wetgever (Raad van Ministers en Parlement) gaat de Europese rechter zich inhoudelijke opvattingen aanmeten over de proportionaliteit en legitimiteit van specifieke arbeidsvoorwaardeneisen. Het is ronduit ondemocratisch om zoveel aan de creatieve besluitvorming van rechters over te laten, zeker als duidelijk is dat zij het onderling oneens zijn. Het gaat niet aan dat rechters uit de oude en nieuwe landen onderling politieke deals sluiten. In ons stelsel zijn de politieke keuzes en compromissen voorbehouden aan de wetgever.

Zolang het Gemeenschapsrecht zich kenmerkt door een disbalans tussen economische belangen en sociale overwegingen, zullen de eerste het winnen van de tweede. En aangezien Europees recht boven nationaal recht gaat, zullen interne-marktregels zo steeds meer invloed gaan uitoefenen op beleidsterreinen waarop Europa in eerste instantie onbevoegd leek. Nu de Unie is uitgebreid tot 27 lidstaten met zeer uiteenlopende sociale tradities, is er alleen maar meer reden tot zorg.

In het Europees Parlement en bij het Europees Verbond van Vakverenigingen hebben de recente uitspraken van het Hof over cao-bepalingen en vakbondsacties geleid tot nieuwe impulsen voor het bepleiten van Europese minimumnormen en betere regels ten aanzien van grensoverschrijdende arbeid en collectieve actie. Rechtszekerheid en politieke afwegingen in transparante wetgevingstrajecten zijn immers sterk te prefereren boven rechtsonzekerheid en het lijdzaam wachten op uitspraken van rechters en interpretaties van Commissieambtenaren.

Een ambitieuze Europese agenda

Om nationale verzorgingsstaattradities te waarborgen moeten sociaal-democratische partijen in Europa zich niet achter hun landsgrenzen terugtrekken, maar zich juist achter een ambitieuze Europese agenda scharen. Opportunistisch grasduinen tussen beleidsterreinen – ‘meer Europa’ voor wat op een bepaald moment toevallig in de mode is,²⁵ ‘minder’ op terreinen waar de nationale politiek graag de touwtjes in handen heeft (of de schijn ophoudt dat zij dat doet) – is niet alleen ineffectief, het is naïef en riskant. Iedereen moet de ogen openen voor het harde feit dat terreinen als sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg allang niet meer zijn afgeschermd van de interne-marktregels. De nieuwe werkelijkheid is dat waar Brussel bevoegd is, Europese wetgeving ten faveure van het vrije verkeer in toenemende mate arbeidsvoorwaarden, publieke dien-

sten van algemeen belang en sociale bescherming onder druk zet.

Om de zegetocht van de marktregels een halt toe te roepen moeten we de sociale principes van onze moderne verzorgingsstaten Europees inkaderen. Veel voorbereidend werk is al verricht. Eind 2006 kwam in PES-verband onder leiding van Rasmussen en Delors een manifest tot stand onder de titel *New Social Europe*.²⁶ Dit benadrukt het belang van samenhang tussen sociaal en economisch beleid via een vergelijking tussen nationale praktijken. Al in januari 1997 – Nederland was voorzitter van de Europese Unie – deed toenmalig minister Ad Melkert hetzelfde met een baanbrekende conferentie.²⁷ Melkert liet zien dat sociaal beleid een productieve factor is die onmisbaar is voor het succes van economisch beleid.

Van recenter datum is *Inclusive Europe, Europe for all*, een rapport van de PES-fractie dat bouwstenen aan draagt om inspanningen van nationale sociaal-democratische partijen te ondersteunen met Europese initiatieven.²⁸ Het rapport pleit ervoor dat in alle interne marktregelgeving een sociale clausule wordt opgenomen waarin duidelijk wordt gesteld dat die wetgeving niet strijdig mag zijn met nationale wetgeving inzake arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.²⁹ Het introduceren van een dergelijke bepaling zou een belangrijke stap voorwaarts zijn, maar afdoende is het niet.

Een algemene clausule ontbeert immers de nuance die nodig is om tot werkelijk evenwichtige regelgeving en uitvoering te komen. Bovendien dreigt het gevaar dat vanwege het statische karakter van de formulering innovatie wordt belemmerd en nationaal gedreven protectionisme wordt uitgelokt. Verder biedt zo'n clausule weinig garanties tegen neerwaartse spiraalvorming, waarbij lidstaten zich gedwongen zien om hun niveau van sociale bescherming 'vrijwillig' naar beneden bij te stellen opdat ze zichzelf niet uit de markt prijzen.

Er is een bodem nodig van Europese wetgeving op sociaal terrein, specifieke spelregels bijvoorbeeld betreffende arbeidsmigratie in relatie tot grensoverschrijdende dienstverlening, seizoensarbeid, detachering en uitzendarbeid. Dit soort regels moet vergezeld gaan van instrumenten (zoals versterkt toezicht en betere inspectie) en middelen (zeker ook financiële) voor de handhaving ervan. De Europese realiteit van de interne markt moet worden aangevuld met een raamwerk van sociale regels die aan de realiteit van de Europese verzorgingsstaten zijn ontleend, niet om nationale regels te vervangen of te 'overrulen', maar om te zorgen dat deze überhaupt nog hun gelding kunnen hebben. In dit licht ben ik blij verrast dat de Uitzendrichtlijn waarvoor ik in 2002 EP-rapporteur was, onlangs in tweede lezing is aangenomen, na een blokkade van zes (!) jaar in de Raad van Ministers.³⁰

Als de sociaal-democratie terrein wil heroveren bij de 'verliezers' van de globalisering, dan moeten we de

Europese verkiezingen van 2009 ingaan met een ambitieus programma van sociaal-economisch beleid in de beste tradities van onze moderne verzorgingsstaten en van de ideeën van Jacques Delors. Ons doel moet zijn: een aardverschuiving naar links. Die zou zich moeten weerspiegelen in de samenstelling van de Europese Commissie: geen Barroso II dus, maar Rasmussen I. (Zo noemt Poul Nyrup Rasmussen zich graag om zich als vroegere premier van Denemarken (1993-2001) te onderscheiden van de huidige: Anders Fogh Rasmussen.) Als geen ander kan Rasmussen de regie versterken over de interne markt en monetaire aangelegenheden. Maar ook op sociaal terrein zal een Europese Commissie onder zijn leiding spijkers met koppen slaan. Daarmee zou zij tegemoetkomen aan de wens van velen.

Als brede lagen van de bevolking zich kunnen vinden in het aan banden leggen van bonussen voor topbankiers, waarom zou er dan geen draagvlak zijn voor het bepalen van een ondergrens aan de inkomensladder (een Europees minimumloon), voor Europese regels over fatsoenlijke arbeidstijden en voor meer gebalanceerde zeggenschapsverhoudingen binnen bedrij-

ven? Laat iedereen eindelijk erkennen dat de interne markt en het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal allerlei soms heel gedetailleerde effecten hebben op werknemersrechten, consumentenbescherming en sociaal en welzijnsbeleid. Dit zou reden genoeg moeten zijn om aan de slag te gaan met het ontwerpen van betere regels voor de interne markt en mededinging, voor staatsteun en openbare aanbestedingen, voor detachering van werknemers en de inzet van zelfstandigen, voor gelijke behandeling (op de werkvloer zo goed als elders), voor zeggenschap over vennootschappen enzovoort.

De kredietcrisis en de economische recessie leveren het bewijs: in het tijdperk van globalisering kan niemand zich achter de dijken verschansen. De uitdaging waar de PVDA en haar zusterpartijen voor staan, is het heruitvinden van de koppeling tussen sociaal en economisch beleid, niet alleen op Europees niveau overigens, maar ook op mondiaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Dit moet de boodschap zijn waarmee de Europese sociaal-democraten in 2009 Brussel veroveren.

NOTEN

- 1 Ieke van den Burg, 'Een ambitieuze agenda voor een eerlijk Europa', in: *Socialisme & Democratie* 65 (2008) 7-8.
- 2 Frans Becker, Jurje van den Berg en Monika Sie Dhian Ho, 'Vraagstuk arbeid hoort hoog op de politieke agenda', in: *de Volkskrant*, 14 juni 2008.
- 3 Poul Nyrup Rasmussen en Ieke van den Burg, *Hedge funds and private equity. A critical analysis*, PES, Brussel 2006.
- 4 Ibidem; Klaus-Heiner Lehne, *Transparency of institutional investors*, Brussel 2008; Ieke van den Burg en Daniel Daianu, *Lamfalussy follow-up: future structure of supervision*, Brussel 2008.
- 5 Ieke van den Burg, 'Demonen van Wall Street. Verslag van werkbezoek aan New York', op: www.iekevandenburg.pvda.nl, februari 2007
- 6 Socialistische Partij, 'Dertig voorstellen voor hervorming van het financiële stelsel', in: *Het moet nu anders. Het antwoord van de SP op de kredietcrisis*, november 2008.
- 7 De term BRIC is bedacht door Goldman Sachs.
- 8 De overeenkomst van Bretton Woods regelt monetair verkeer tussen landen. De overeenkomst is tot stand gekomen in 1944 en door 44 landen ondertekend. De oprichting van Wereldbank en IMF vloeide eruit voort.
- 9 Van economische governance wordt in de Nederlandse pers nogal eens een karikatuur neergezet: politici die de Europese Centrale Bank willen vertellen wat die met de rente moet doen. Wat ik beoog, is een serieuze macro-economische beleidsafstemming en -coördinatie die niet alleen volgens mij en mijn PES-collega's in de Economische Commissie, maar ook volgens grondleggers van de Monetaire Unie zoals André Szász onontbeerlijk is. Interessant is dat in de jongste resolutie van het EP over de Europese Top van oktober 2008 de andere partijen hun jarenlange weerstand hiertegen hebben opgegeven en met ons de noodzaak van macro-economische coördinatie hebben onderschreven. Zie ook: *European Parliament resolution of 22 October 2008 on the European Council of 15 and 16 October 2008*.
- 10 Europa kent 43 à 45 grote, grensoverschrijdende financiële instellingen. Een volledig overzicht is te vinden in een studie van het Economic and Scientific Policy Department van het Europees Parlement (2008), getiteld *Biggest cross-border financial institutions in the EU*.
- 11 Dit geldt uiteraard voor volledig sociaal-democratische regeringen, zoals die in Spanje (Solbes), maar ook voor kabinetten waarin sociaal-democraten in de minderheid zijn, zoals die in Duitsland (Steinbrück) en Nederland (Bos).
- 12 Jacques Monasch, kandidaat-lijsttrekker van de PVDA voor de Europese verkiezingen, haalt in zijn manifest voor de lijsttrekkerscampagne, *Verander Europa* (2008), mijn uitspraak aan dat de sociale principes van de verzorgingsstaat Europees moeten worden ingekaderd. Even verderop in het pamflet neemt hij afstand van wat er op terreinen zoals de slaapdiensten van de brandweer of de btw-tarieven voor kappers allemaal voortvloeit uit de interne-marktregels.
- 13 Dit geldt ook voor het structuurfondsen- en cohesiebeleid. Lokale en regionale bestuurders voelen zich daardoor gesteund bij hun pogingen om geïntegreerd sociaal-economisch beleid te voeren. Den Haag daarentegen reageert zeer afhoudend. Die Haagse aversie tegen het 'rondpompen van geld' kwam heel pregnant naar voren in de reacties op het Globaliseringsfonds, gefinancierd uit overschotten op de Europese begroting en bedoeld als uitdrukking van solidariteit met verliezers van de globalisering.
- 14 *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad*, Milaan 28/29 juni 1985.
- 15 Ieke van den Burg, 'Offensief voor sociaal Europa nu', in: *Socialisme & Democratie* 61 (2004) 5-6.
- 16 Dat er tussen vrije-marktprincipes en rechterlijke uitspraken spanning kan bestaan, blijkt uit het volgende voorbeeld. In het Albany-arrest van 1999 heeft het Europees Hof van Justitie bepaald dat de voor Nederlandse werkgevers verplichte deelname aan pensioenregelingen die in een algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-cao zijn afgesproken, gerechtvaardigd is in het kader van het algemeen belang. Of de Europese rechters dit ook hadden concluderen als de later door commissaris Frits

- Bolkestein (Interne Markt) ingediende richtlijn voor bedrijfspensioenfondsen al had bestaan, valt te betwijfelen. Deze zogeheten IOPR-richtlijn ('... on the activities and supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision' – COM (2003) 41) was bedoeld als uitwerking van het principe van vrij verkeer van kapitaal en diensten. Bolkestein en de meeste lidstaten verzetten zich met hand en tand tegen het opnemen van 'sociale' aspecten in de richtlijn. Daar was geen rechtsbasis voor, zo werd betoogd. Gelukkig heeft het Europees Parlement met het Albany-arrest in de hand de benodigde correcties kunnen aanbrengen.
- 17 Het doel van de Dienstenrichtlijn is om per 1 januari 2010 binnen de Europese Unie een vrije interne markt voor diensten te laten functioneren. Daartoe moeten lidstaten en decentrale overheden hun wet- en regelgeving doorlichten: alle belemmeringen voor de vrije vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten moeten worden geschrapt.
- 18 Een voorbeeld is de acceptatieplicht voor zorgverzekeraars. De overheid is en blijft verantwoordelijk voor de borging van het publiek belang, in dit geval de universele toegankelijkheid en (financiële) solidariteit.
- 19 Het gaat hier om het 'Protocol betreffende de diensten van algemeen belang' behorende bij het Verdrag van Lissabon, alias het Hervormingsverdrag, getekend te Lissabon op 13 december 2007.
- 20 *Een nieuwe impuls voor de publieke diensten in Europa. Rechtszekerheid, lokale autonomie en garanties voor de burger*, PES, Brussel 2006. Over deze horizontale richtlijn doen hardnekkige geruchten de ronde: dat de PES alle publieke diensten wil afschermen van de interne markt en dat zij vanuit Brussel precies wil voorschrijven hoe de publieke dienstverlening nationaal en decentraal moet worden vormgegeven. Beide suggesties zijn volstrekt uit de lucht gegrepen.
- 21 Zie de verwickelingen rond de Europese postrichtlijn. In deze richtlijn, die beoogt de nationale monopolies op postdiensten af te schaffen en daardoor innovatie in de sector te bevorderen, kon het Europees Parlement alleen heel algemene frasen opnemen over het respecteren van arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. Een rechtsbasis voor specifieke bindende bepalingen was er niet. In Duitsland en Nederland zien we nu de gevolgen. De 'oude' monopolisten schermen hun markt af door opportunistisch gebruik te maken van cao-bepalingen en algemeen verbindende verklaringen. Nieuwe toetreders proberen zich in te vechten door schijnzelfstandigen in te zetten met (stuk)lonen die ver afstaan van wat vroeger in de sector gebruikelijk was. Een geïntegreerde visie op de liberalisering van de postmarkt, met aandacht voor sociale condities en de consequenties van liberalisering voor de werknemers in de sector en uitgewerkt in passende wetgeving en zorgvuldige fasering, wordt node gemist. Naar mijn mening is er een combinatie nodig van randvoorwaarden in de liberaliseringswetgeving, algemene sociale minimumvoorwaarden en definities – zoals met betrekking tot 'zelfstandig' werk – op Europees niveau, plus een actieve rol van de Europese Commissie ter bevordering van een sociale dialoog tussen de sociale partners in de sector inzake de specifieke arbeidsvoorwaarden en sociale plannen. Maar ook hier heeft Bolkesteins opvolger Charlie McCreevy aan zo'n geïntegreerde strategie geen boodschap. Hij ziet liever dat conflicten via juridische procedures bij het Hof worden uitgeknopt.
- 22 Dienstenrichtlijn, artikel 4.7.
- 23 Het gaat om uitspraken in de zaken 'Laval', 'Viking', 'Rüffert' en 'Commissie vs. Luxemburg'. De zaak-Laval (uitspraak d.d. 18-12-2007, C-341/05) draaide om acties van Zweedse vakbonden tegen het Letse bedrijf Laval dat bij een bouwproject in Vaxholm voor 35 Letse bouwvakkers een Letse cao wilde hantieren. Het bedrijf beriep zich op het principe van vrij verkeer van diensten. Het Europese Hof van Justitie beoordeelde de acties van de Zweden als onrechtmatig: de Zweedse cao-systematiek kon niet worden opgelegd aan buitenlandse ondernemingen. De zaak-Viking (uitspraak d.d. 11-12-2007, C-438/05) draaide om vakbondsacties tegen een Fins ferrybedrijf dat zijn schepen wilde uitvlaggen naar Estland om zo te besparen op de personeelskosten. Het Hof oordeelde dat de acties het vrije dienstenverkeer belemmerden en dat ze alleen konden worden getolereerd als zij bescherming van werknemers tot doel hadden én voor dat doel geschikt en evenredig waren. Het droeg de nationale rechter op om af te wegen of in dit geval aan die eisen was voldaan. In de zaak-Rüffert (uitspraak d.d. 3-4-2008, C-46/06) stond de vraag centraal of een Poolse onderaannemer die in de

- Duitse deelstaat Niedersachsen bouwvallers had werken, verplicht kon worden om cao-lonen te betalen. Nee, oordeelde het Hof; het minimumloon volstond.
- 24 COM (96/71/EG).
- 25 In mijn artikel in *Socialisme & Democratie* (zie noot 286) noemde ik, in een noot, energiezekerheid en klimaatverandering als voorbeeld. Recente ontwikkelingen bewijzen maar weer eens hoe vergelijkbaar de mode is: zware lobby's uit het bedrijfsleven leggen nu druk op de politiek om, vanwege de kredietcrisis, de klimaatsdoelstellingen naar beneden bij te stellen.
- 26 *New Social Europe. Ten principles for our common future*, PES, Brussel 2006.
- 27 *Social Policy and Economic Performance*, Amsterdam 1997.
- 28 *Inclusive Europe, Europe for all. Five building blocks for a Europe of social justice and decent work*, PES, Brussel 2008.
- 29 Bedoeld wordt hier de 'Monti-clause', naar aanleiding van een conflict, eind jaren negentig, over de toelaatbaarheid van acties van vrachtwagenchauffeurs die het vrije verkeer van aardbeien en tomaten zouden belemmeren.
- 30 Die blokkade, geleid door het Verenigd Koninkrijk, gaat de boeken in als een niet zo fraaie episode uit de sociaal-democratische Europese geschiedenis. De achtergrond was bizar: een deal over de Overnamerichtlijn die volstrekt overbodig was omdat we ongewenste voorstellen van Bolkestein, toenmalig Commissaris Interne Markt, ook zónder wel hadden kunnen tegenhouden, met steun van Duitsland.

Europa in de wereld

Van ‘ever closer union’ naar internationale speler

Jan Marinus Wiersma¹

Nationale scepsis over de Europese integratie noopt tot voorzichtigheid met betrekking tot ambities als het gaat om de interne markt of uitbreiding van de Europese Unie. De noodzaak van een grotere internationale rol van de EU staat echter veel minder ter discussie. De steun voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid is groot. Op mondiaal vlak verwachten burgers juist meer ambitie en daadkracht van de Europese Unie. De wenselijkheid van gezamenlijk optreden naar buiten wordt breed onderschreven. Het is de onenigheid tussen lidstaten die onder kiezers tot teleurstelling leidt.

Winst valt niet langer te boeken op de terreinen die de Europese integratie twee decennia lang hebben gedomineerd: de interne markt, het concurrentiebeleid en de monetaire unie. Dit onderdeel van het Europese integratieproject is goeddeels afgerond. Omvangrijke nieuwe initiatieven zijn hier niet meer te verwachten en zijn ook niet wenselijk.² De logica van de interne markt, met haar inherente tendens tot liberalisering en sluipende erosie van het publieke domein, is een significante component van het Nederlandse onbehagen over de Europese Unie. Op dit gebied past eerder een terughoudende agenda, gericht op een betere afbake-

ning van publieke taken en het blijvend garanderen van de beleidsruimte die lidstaten nodig hebben om aan de verwachtingen van hun burgers te voldoen.

Juist op internationaal vlak heeft Europese samenwerking als gevolg van schaaloverwegingen de meeste toegevoegde waarde. De lidstaten leggen ieder apart te weinig gewicht in de schaal om betekenisvolle invloed te hebben in de wereld. De Europese politieke agenda zou dat gegeven sterker moeten weerspiegelen. De uitweg uit de Europese impasse en – niet in de laatste plaats in Nederland – het herstel van vertrouwen in Europese samenwerking liggen op het wereldtoneel.

Deze zienswijze wordt gedeeld door de Nederlandse regering. In de *Staat van de Unie*, de jaarlijkse toelichting van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de stand van zaken in de Europese Unie, wordt de nadruk gelegd op deze internationale uitdagingen.³ Op sommige terreinen is minder Europa wenselijk, maar op andere juist meer, waaronder een effectiever gemeenschappelijk buitenlands beleid. Het is ook het uitgangspunt van het PVDA-beginselmanifest uit 2005.

Daar is alle aanleiding toe. Belangen van individuele burgers worden meer en meer geraakt door inter-

ationale ontwikkelingen. We worden overspoeld met nieuws over mondiale bedreigingen. Burgers verwachten een antwoord van de politiek en kijken daarvoor zeker ook naar de EU. Uit opinieonderzoek blijkt dat de steun voor Europees beleid het grootst is bij de aanpak van grensoverschrijdende problemen. Gevraagd naar de mate waarin zij de voorkeur geven aan gezamenlijke besluitvorming, vindt 79 procent dat dit opgaat voor de strijd tegen het terrorisme. Milieu, energie, buitenlands beleid en defensie scoren alle hoger dan 60 procent. Voor 62 procent van de ondervraagden is klimaatverandering een van de grootste problemen van de wereld – alleen de armoedeproblematiek scoort hoger. Het is bij uitstek een vraagstuk waarbij Europa gezamenlijk optrekt. De steun voor een Europees buitenlands beleid schommelt al sinds begin van de jaren negentig tussen de 60 en 70 procent.⁴ Ik durf de stelling te verdedigen dat een sterker internationaal optreden de Europese identiteit versterkt en daardoor herkenbaarder maakt.⁵ Ook dat kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de scepsis over Europese samenwerking.

In een steeds onzekerder wereld bestaat behoefte aan ordening, die lidstaten alleen gezamenlijk kunnen bereiken. Althans in theorie, want de Europese Unie is wel een zwaargewicht – economisch en demografisch – maar laat zich al te makkelijk uit elkaar spelen. Is Europa wel toegerust om internationaal een grotere rol te

spelen? De strekking van deze bijdrage is dat de EU wel degelijk de potentie heeft op dat vlak aan de verwachtingen te voldoen. Om die om te zetten in resultaat, moet de bestaande samenwerking op bepaalde terreinen worden uitgebreid. De samenwerking op het gebied van buitenlands beleid is een relatief nieuw terrein. Beschikt de EU over het noodzakelijke instrumentarium om effectief te kunnen optreden? De institutionele innovaties in het Verdrag van Lissabon – in het bijzonder het versterken van de rol van de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid – zijn essentieel om de slagvaardigheid van de EU te verhogen. Waar moeten onze prioriteiten dan liggen en wat heeft dat voor implicaties voor de Nederlandse opstelling?

Veranderende internationale verhoudingen

De internationale agenda, en daarmee het aantal kwesties dat de nationale beleidsmogelijkheden overstijgt, is de laatste jaren sterk gegroeid. Na een relatief lange periode van min of meer statische verhoudingen in de wereld worden we geconfronteerd met immense veranderingen. Bijna twintig jaar na het einde van de Koude Oorlog zijn de problemen eerder toe- dan afgenomen. Het optimisme van het begin van de jaren negentig is allang verdwenen. De oude orde werd niet vanzelfsprekend vervangen door een nieuwe en betere. De democratiseringsgolf lijkt stukgelopen op de muren van autoritaire regimes, ‘failed states’ en wat de Russen tegenwoordig ‘soevereine democratie’ noemen.

Oude problemen zoals armoede zijn niet opgelost en nieuwe zoals klimaatverandering hebben zich aangediend. De wereld is kleiner geworden, grenzen poreuzer. Terroristen maken daar gebruik van, en hebben het gevaar van proliferatie van nonconventionele wapens een extra gevaarlijk randje gegeven. Migratie, aangejaagd door armoede, natuurgeweld of gewelddadige conflicten, heeft dreigender proporties aangenomen. De georganiseerde misdaad is in de gaten gesprongen die de terugtrekkende overheid heeft achtergelaten.⁶

De onderlinge afhankelijkheid in de wereld is toegenomen, en tegelijkertijd zijn nieuwe mogelijkheden in opkomst – China, India, Brazilië en Rusland – die hun eigen plaats in de wereldpolitiek opeisen. Met name Rusland stelt zich steeds assertiever op, zeker ten opzichte van de eigen buurlanden. Deze houding leidt niet alleen tot zorgen over onze energievoorziening, maar zet ook de veiligheidsarchitectuur van het Europese continent onder druk. De Georgië-crisis in augustus 2008 is een levendige illustratie van het risico dat onopgeloste territoriale conflicten tot gewelddadige uitbarstingen leiden. Uiteenlopende veiligheidsvraagstukken – van burgeroorlog en falende staten in Afrika tot de nucleaire ambities van Iran en Noord-Korea – eisen de aandacht van de EU op.

De ondergang van het communisme werd ook uitgelegd als de overwinning van de kapitalistische principes.⁷ Economische vrijheid was het nieuwe motto,

het neoliberalisme werd de dominante ideologie en de Washington consensus van IMF en Wereldbank bepaalden het speelveld. Tegelijkertijd vond de revolutie van het internet plaats, en werden ingrijpende innovaties in de transportsector en daarmee samenhangende veranderingen in productieprocessen doorgevoerd.⁸ Collectief hebben we in Europa geprofiteerd van de economische globalisering, maar er zijn ook schaduwkanten. De invloed van nationale regeringen op de economie is ontegenzeggelijk afgenomen zonder dat daarvoor internationale afspraken in de plaats gekomen zijn. Kapitaalmarkten raakten ontketend. De huidige crisis op de financiële markten heeft niet alleen de urgentie van internationale regulering, maar ook de noodzaak om in Europees verband gezamenlijk op te trekken duidelijk gemaakt.

Bovendien kent de globalisering zowel winnaars als verliezers, ook in onze eigen maatschappij. Dit leidt tot grote onzekerheid, onrust en zelfs de neiging van mensen zich af te keren van de politiek en de ogen te sluiten voor ontwikkelingen over de grens. Hier een antwoord op vinden is een van de grootste politieke uitdagingen van het moment. Een nieuwe waterlinie waarachter Nederland zich zou kunnen verschuilen is onmogelijk,⁹ maar de sociaal-democratie mag evenmin meegaan in de retoriek van de onvermijdelijkheid van aanpassing aan globaliseringsprocessen. Neoliberaale bedrijfsblindheid dan wel cultureel en nationaal conservatisme gaan lijnrecht in tegen sociaal-democra-

tische uitgangspunten. Maar ze vormen ook een miskenning van zowel de potentie van Europese samenwerking om dingen voor elkaar te krijgen, als het feit dat de belangen van de EU-landen in grote mate gelijk oplopen. Europa is daarom het beste forum voor gezamenlijke actie. Niet Den Haag moet in Washington en New York maatregelen voorstellen, we moeten dat gezamenlijk doen vanuit Brussel. De Europese Unie is het belangrijkste instrument dat de lidstaten hebben om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Voorbij de klassieke buitenlandpolitiek

De Europese Unie kan zich dus niet beperken tot de klassieke terreinen van internationale betrekkingen – vrede, veiligheid en diplomatie – als het gaat om de rol van Europa in de wereld. Dit geldt voor de financiële crisis. Een ander sprekend voorbeeld is de energiepolitiek, een terrein waar milieu en klimaat, economie en internationale betrekkingen elkaar raken. De doelstelling van het Europese energiebeleid is tweeledig: enerzijds het veiligstellen van de energievoorziening en anderzijds een substantiële bijdrage leveren aan de mondiale klimaatinspanningen. In het laatste domein is de EU een voortrekker, met een ambitieus programma dat moet leiden tot een forse reductie van de eigen CO₂-uitstoot. Emissies van auto's worden teruggedrongen, er wordt geïnvesteerd in hernieuwbare energie en er komt een effectiever systeem van verhandelbare emissierechten. Deze ambitie is essentieel voor de geloof-

waardigheid van de EU bij de onderhandelingen over de opvolger van het Kyoto-verdrag, de mondiale afspraken over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen.

Besparing, nieuwe technologie en diversificatie van energiebronnen zijn niet alleen nodig om de Europese klimaatdoelstellingen te halen, maar kunnen ook de (politieke) afhankelijkheid van energie producerende landen verminderen. Dat heeft belangrijke geopolitieke implicaties, omdat olie en gas voornamelijk komen uit landen en regio's met twijfelachtige stabiliteit. Maar het klimaatbeleid garandeert geen onderlinge solidariteit in het geval van een plotselinge onderbreking van de toevoer. Bovendien is het een koud kunstje voor energieleveranciers om de Europese landen uit elkaar te spelen, zolang lidstaten bilaterale contracten sluiten die tegen de gezamenlijke Europese belangen ingaan. De EU moet daarom in samenhang met haar klimaatbeleid een gezamenlijk energiebeleid ontwikkelen.

Een dergelijk beleid betekent niet dat Brussel voortaan beslist of Nederland wel of geen nieuwe kolen centrales mag bouwen, maar wel dat er een raamwerk van afspraken komt waarbinnen elke lidstaat zijn energievoorziening vormgeeft. Als de EU gezamenlijk kan onderhandelen met belangrijke leveranciers, kan zij hardere afspraken maken. Tegelijk heeft dit belangrijke implicaties voor het interne beleid. De energiemarkt moet niet alleen efficiënt zijn, maar ook ade-

quate bescherming bieden tegen misbruik door derde partijen. Een effectieve energiepolitiek impliceert daarom gezamenlijke regulering van de interne elektriciteits- en gasmarkt om alle spelers aan dezelfde regels te onderwerpen. Daarnaast zijn investeringen nodig om bestaande hoogspanningsnetten en pijpleidingssystemen onderling te verbinden. Zonder deze fysieke integratie van de Europese energie-infrastructuur is solidariteit immers helemaal niet mogelijk.

Dergelijke, vaak complexe verbindingen tussen de binnen- en buitenkant van verschillende beleidsterreinen vinden we ook elders. De bestrijding van het internationale terrorisme is een pregnant voorbeeld, met implicaties voor de integratie van minderheden, internationale diplomatie en alles ertussenin. Maar ook bij het Europese handelsbeleid en migratie- en asielbeleid bestaat een sterke samenhang tussen interne en externe aspecten.

Om concrete resultaten te boeken moet de EU zich vooral op deze terreinen actiever tonen. Deze wijze van benaderen leidt tot minder discussie over subsidiariteitsvragen en verheldert het belang van Brusselse afspraken. Om Europa voor onze kiezers weer geloofwaardig te maken is een nieuw paradigma nodig waarin de rol van Europa in de wereld centraal staat, waarin het niet langer draait om de integratie tussen de lidstaten – ‘ever closer union’ – maar om slagvaardigheid ten opzichte van de buitenwereld. De interne beleidsagenda – inclusief de institutionele – moet hiervan een afgeleide zijn.

De EU als mondiale regulator

Is Europa wel in staat om deze rol te spelen? De EU is weliswaar het grootste economische blok in de wereld, maar daarmee is zij nog niet automatisch een internationale factor van gewicht. Is de EU niet inderdaad een economische reus maar, vanwege alle interne meningsverschillen, een politieke dwerg? Kritiek op de trage, ondoorzichtige of ondemocratische besluitvorming in Brussel is niet van de lucht. Bovendien zou die maar al te vaak leiden tot overmatig bemoeizucht. Deze kritiek is in bepaalde gevallen terecht. Maar de resulterende regelgeving is soms de kracht van de EU, ook of misschien wel juist ten opzichte van de buitenwereld.

Een voorbeeld is de Europese regelgeving voor de chemische sector. Toen in december 2006 na jarenlang gesteggel overeenstemming werd bereikt tussen de lidstaten en het Europees Parlement over deze REACH-richtlijn¹⁰ – Registration, Evaluation and Restriction of Chemicals – was niemand echt tevreden met de uitkomst. Milieubeweging en consumentenorganisaties klaagden dat het oorspronkelijke voorstel onherkenbaar was uitgekleeft. Het bedrijfsleven hekelde de kosten en de bureaucratie die de nieuwe regels met zich mee zouden brengen. De wet beslaat een flink telefoonboek, bijna 850 pagina's. Aan de politici de edele taak om het moeizaam bereikte compromis als een gebalanceerde stap voorwaarts te presenteren.¹¹

Een van de partijen die tijdens de onderhandelingen in Brussel lobbyde (tegen de voorstellen) was op-

vallend genoeg de Amerikaanse regering, die economische schade voor de eigen industrie vreesde. Dit alleen al illustreert het gewicht van Europese besluitvorming buiten haar grenzen. Zelfs de vs kunnen de wijze waarop de grootste markt ter wereld wordt gereguleerd niet negeren. Nauwelijks twee jaar later echter kijken de Amerikanen zelf naar het Europese voorbeeld bij de herziening van hun eigen chemiewetgeving.¹² Belangrijkste verschil? In Europa moet de industrie aantonen dat de producten die ze gebruiken geen gevaar opleveren voor mens en milieu, in de vs ligt de bewijslast bij de overheid. De Europese oplossing dient als voorbeeld en biedt een beter evenwicht tussen private en publieke belangen.

Ook het Europese systeem van verhandelbare emissierechten en de emissienormen voor nieuwe auto's kunnen zich tot mondiale norm ontwikkelen. Deze laatste kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan onze klimaatinspanningen, maar zullen ook wereldwijd effect hebben op onderzoek en innovatie en de investeringsbeslissingen van de auto-industrie. Geen enkele fabrikant kan om de Europese markt heen, zodat auto's overal schoner en zuiniger worden, ook als lokaal minder strenge normen gelden. Het levert Europese fabrikanten bovendien een significant concurrentievoordeel op. 'Detroit' heeft een jarenlange achterstand bij de ontwikkeling van zuiniger modellen.

Er zijn talloze andere voorbeelden van de Europese markt als mondiale regulator: de gsm-standaard voor

mobiele telefoons, boekhoudnormen, milieueisen aan landbouwproducten, giftige stoffen in kinderspeelgoed. Deze vorm van passieve machtsuitoefening blijft vaak onzichtbaar maar is daarom niet minder relevant. De EU is, onder de oppervlakte van de politieke eenigheid, een niet te verwaarlozen 'stille kracht' in de wereld. Zij kan haar invloed aanwenden om haar eigen belangen te verdedigen (marktbescherming, oneerlijke handelspraktijken) en mondiale doelen te verwezenlijken (bijvoorbeeld klimaatbeleid of sociale en milieueisen aan producten).

De achtertuin van de EU

Een andere vorm van invloed van de EU is haar voorbeeldfunctie als nieuwe grensoverschrijdende democratische gemeenschap. De stabiliteit en welvaart van Europa is gebaseerd op samenwerking, interdependentie, compromisbereidheid en vrijwillige overdracht van een deel van de nationale soevereiniteit. Het succes van de EU verklaart niet alleen waarom landen graag lid willen worden, het Europese samenwerkingsmodel vindt ook navolging in andere samenwerkingsverbanden, zoals de ASEAN en de Afrikaanse Unie.

De uitbreiding is wel 'Europa's meest succesvolle buitenlandspolitieke instrument' genoemd. Zij heeft een cruciale bijdrage geleverd aan de stabiliteit in Europa na de val van de Berlijnse Muur. Nadeel is dat het een medicijn met beperkte toepasbaarheid betreft: onbeperkte verstrekking leidt tot een gewisse dood van

degene die het toedient, de EU. Omdat stabiliteit in de directe omgeving sterk is verweven met Europa's eigen veiligheid, zoekt de EU naar andere opties om hieraan een bijdrage te leveren. Het versterken van de band met buurlanden – volgens hetzelfde model van samenwerking, interdependentie en partnerschap – is daarvan een hoofdbestanddeel.

Voor de landen op de Balkan geldt dit niet direct, omdat zij het expliciete vooruitzicht op EU-lidmaatschap hebben gekregen. Terugkomen op die toezegging is niet aan de orde. Maar de politieke realiteit, zowel op de Balkan als in de Europese Unie, gebiedt om eerlijk te zijn: met uitzondering van het eventuele lidmaatschap van Kroatië zijn noch de EU noch de landen van de westelijke Balkan klaar om een dergelijke verbintenis aan te gaan. De noodzaak van interne consolidatie voordat de volgende stap wordt gezet, geldt voor beide zijden: van democratie en rechtsstaat op de Balkan en van de eigen instituties binnen de EU. Dit betekent niet dat de ontwikkelingen stil hoeven te staan. De EU kan handelsbarrières en visumrestricties afbreken en op het gebied van regionale integratie tussen de landen van de westelijke Balkan onderling is nog veel winst te halen.

Ook met Turkije wordt onderhandeld over lidmaatschap. Dit land zal in het toetredingsproces nog de nodige hobbels moeten overwinnen: modernisering van rechtsstaat en grondwet, terugtrekking van de Turkse troepen uit Cyprus en een politieke oplossing voor de

Koerdische kwestie. Het zijn harde eisen van de EU, die in Turkije niet altijd goed vallen, maar een louterend effect kunnen hebben op de Turkse samenleving. Het Turkije dat lid wordt van de EU is niet het land van vandaag, maar het Turkije aan het eind van een lang en ongetwijfeld vaak moeizaam proces van aanpassing. Voor toetreding moeten mogelijk extra afspraken worden gemaakt over landbouwgeld, structuurfondsen en vrij verkeer van werknemers. Het enorme strategische belang van Turkije voor de EU mogen we daarbij niet uit het oog verliezen. Het grenst aan zowel het Midden-Oosten als aan de Kaukasus en heeft in beide – gevoelige – regio's een matigende invloed. Ankara bemiddelt tussen Israël en Syrië en bedreef tijdens de Georgië-crisis actieve diplomatie in Armenië.

Voor de overige buurlanden is echter behoefte aan een herziening van het Nabuurschapsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de grote verschillen tussen onze oostelijke en zuidelijke buurlanden. Dit Nabuurschapsbeleid heeft als doel de buurlanden van de Europese Unie te laten profiteren van de stabiliteit, de veiligheid en de welvaart van de Unie, niet door toetreding tot de EU, maar door intensieve samenwerking op politiek, veiligheids-, economisch en cultureel terrein. Voor de landen rond de Middellandse Zee is een belangrijke aanzet voor herziening van het beleid gegeven met de Mediterrane Unie, waarover de EU en de mediterrane partnerlanden in juli 2008 overeenstemming bereikten. Deze kan een impuls geven aan de sa-

menwerking tussen beide gebieden en zou hen in staat moeten stellen uitdagingen als armoede, migratie en radicalisering het hoofd te bieden. De Mediterrane Unie moet ook een forum worden voor dialoog over democratisering, de rol van de politieke islam en de Europese benadering van de islamitische wereld.¹³

Aan de oostgrens is Rusland, dat in zijn buurlanden graag een vinger in de pap wil houden, een complicerende factor. De EU zou de relaties met de vijf Europese landen die nu deel uitmaken van het Nabuurschapsbeleid – Oekraïne, Moldavië, Armenië, Georgië en Azerbeidzjan – op een veel hoger plan moeten tillen. In Brussel worden in dat verband plannen gemaakt voor een ‘Oostelijk Partnerschap’. Dit zou moeten leiden tot een vergaande integratie met de EU en daardoor tegemoet komen aan de Europese ambities van die landen zelf. Een opwaardering van de bilaterale relaties garandeert echter nog geen effectieve aanpak van de veiligheidsproblemen in de regio. De EU zou daarom de regionale samenwerking rond de Zwarte Zee moeten bevorderen in de vorm van een ‘Zwarte-Zeegemeenschap’, waarin ook Rusland en Turkije een rol hebben. Alleen met de betrokkenheid van deze regionale zwaargewichten is er uitzicht op een duurzame oplossing van de sluipende conflicten die vrede en stabiliteit bedreigen.

De EU als civiele supermacht

De Europese Unie geeft haar betrokkenheid bij haar directe omgeving vorm door duurzame samenwerking

te zoeken. Daarnaast heeft zij geleidelijk aan een instrumentarium ontwikkeld om adequaat te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen en calamiteiten die vrede of stabiliteit bedreigen. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) vloeit voort uit de politieke wens op actieve wijze verantwoordelijkheid te nemen voor vraagstukken van vrede en veiligheid. Ook hier speelt de overweging dat de Europese lidstaten apart geringe invloed hebben een belangrijke rol.

Meningsverschillen binnen Europa komen hier regelmatig aan de oppervlakte. Iedereen herinnert zich de hopeloze Europese verdeeldheid over de Amerikaanse inval in Irak als het ultieme bewijs van onze machteloosheid. Het zou evenwel onterecht zijn om op basis hiervan een definitief en negatief oordeel te vellen over Europa als internationale speler. Zo voorkwam snelle bemiddeling van de Europese Unie in 2001 dat de spanningen in Macedonië uitmondde in een burgeroorlog. Europese interventie speelde een beslissende rol bij het verloop van de Oranjerevolutie in Oekraïne in 2004. De EU vertegenwoordigt de lidstaten in het Midden-Oosten-Kwartet. Coördinatie op Europees niveau voorkomt dat lidstaten elkaar daar met uiteenlopende initiatieven voor de voeten lopen.

De Europese Unie heeft in vijf jaar tijd meer dan twintig civiele en militaire missies uitgevoerd. De NAVO-missie die in Macedonië de stabiliteit moest bewaken, werd in 2003 overgenomen door de Europese Unie. Een

jaar later nam de EU ook de leiding over de handhavingsmissie in Bosnië-Herzegovina. De EU assisteert Congo bij de hervorming van leger, politie en rechtspraak en zag in 2005-2006 toe op naleving van het vredesakkoord in Atjeh. Deze missies spreken misschien niet zo tot de verbeelding als de grootschalige NAVO-inzet in Afghanistan, maar ze tonen wel aan dat de Europese Unie bereid en in staat is om actief bij te dragen aan vrede en stabiliteit. Bovendien is onschatbare ervaring opgedaan met gemengde civiel-militaire missies, iets waar binnen de NAVO veel minder aandacht voor is.

De eenheid van de EU werd bij deze interventies natuurlijk niet zo zwaar op de proef gesteld als bij Irak, maar er zijn aanwijzingen dat in de laatste jaren een omslag heeft plaatsgevonden naar meer eensgezindheid. Zo kwam er, ondanks de verdeeldheid binnen de EU over de erkenning van de onafhankelijkheid van Kosovo, toch een omvangrijke civiele missie. Elk van de lidstaten had die kunnen tegenhouden, bijvoorbeeld door het budget te blokkeren. Het gedeelde belang van regionale stabiliteit op de Balkan prevaleerde echter. En in het recente conflict tussen Georgië en Rusland wist de EU, ondanks de ver uiteenlopende opvattingen over de schuldvraag en de beste reactie, de rijen gesloten te houden. Alle EU-lidstaten waren ervan doordrongen dat Europa alleen door bij elkaar te blijven en zich eensgezind achter de Franse bemiddeling te scharen een rol van betekenis zou kunnen spelen.

Het is voor het publiek niet altijd makkelijk zich te

herkennen in het gezamenlijke optreden van de Europese Unie. Nederland is maar een van de 27 lidstaten en de stroperige besluitvorming geeft niet altijd een daadkrachtige indruk. Maar een gemeenschappelijke positie geldt wel meteen voor de hele EU en heeft daarom veel meer gewicht. Het bewaren van de eenheid vergt een cultuuromslag, die zich met horten en stoten zal voltrekken. Om met één stem te kunnen spreken zullen nationale buitenlandspolitieke tradities uiteindelijk moeten opgaan – of een plek vinden – in het gezamenlijke optreden van de Europese Unie. Meerderheidsbesluitvorming op het gebied van buitenlands beleid is allicht een stap te ver, maar om te voorkomen dat het buitenlandse optreden van de EU totaal verlamd raakt, is terughoudendheid met het gebruik van het vetorecht op zijn plaats.

De militaire tak van de EU

De Amerikaanse neoconservatieve commentator Robert Kagan vergeleek Europa met Venus en de vs met Mars.¹⁴ Hij bedoelde dat denigrerend. Europa zou te ‘soft’ zijn in vergelijking met Amerika dat zijn buitenlandpolitiek voor een belangrijk deel baseert op militaire macht. Die benadering past slecht bij Europa: militaire confrontatie is een laatste redmiddel, geen normale beleids optie.¹⁵ De vs zijn inmiddels op de grenzen van hun militaire mogelijkheden gestuit, maar de Europese aanpak staat nog overeind. De zachte aanpak is juist Europa’s kracht.

Het versterken van de internationale rechtsorde is een integraal onderdeel van de Europese benadering. Terwijl het Amerikaanse optreden – unilateraal dan wel in ‘coalitions of the willing’ – de internationale rechtsorde ernstige schade heeft toegebracht, streeft Europa naar versterking van de VN en effectief multilateralisme. De EU was een van de voorvechters van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Met missies onder VN-vlag is Europa dienstbaar aan de internationale gemeenschap. Deze benadering is vertaald in een veiligheidsstrategie met een veel bredere definitie van veiligheid dan de Amerikaanse. De nadruk ligt op de onderlinge samenhang tussen uiteenlopende bedreigingen van vrede en veiligheid, inclusief armoede en onderontwikkeling. Een effectieve bijdrage aan stabiliteit vereist de inzet van een breed scala aan instrumenten: ‘Geen enkele nieuwe bedreiging [is] louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt. Elke bedreiging noopt tot een combinatie van instrumenten.’¹⁶ De eventuele inzet van troepen door de EU is gericht op conflictpreventie en -beheersing, altijd in combinatie met civiele middelen. Naast aandacht voor humanitaire hulpverlening en wederopbouw is hulp bij de opbouw van politie en rechterlijke macht daarvan een belangrijk onderdeel.

Deze principes zijn een deel van de kracht van Europese veiligheidsmissies. Maar de operationele capaciteit die de EU op de been kan brengen, blijft achter bij de vraag. Wil de EU in conflictsituaties of bij huma-

nitaire calamiteiten een zelfstandige rol kunnen spelen, dan is het versterken van het Europese veiligheids- en defensiebeleid een noodzakelijke voorwaarde. De EU heeft niet alleen de ambitie een substantiële bijdrage te leveren aan vrede en veiligheid in de wereld, maar kan ook niet uitsluiten dat de sluimerende conflicten – die onze veiligheidsbelangen direct raken – op een gegeven moment de inzet van een Europese veiligheidsmissie met militaire component noodzakelijk maken. Dit hangt samen met het feit dat de EU een zekere verantwoordelijkheid draagt voor stabiliteit en vrede, zeker in Europa zelf. De roep van de Verenigde Staten om een betere ‘burden sharing’ speelt daarbij ook een rol: niet geheel ten onrechte vragen zij van hun Europese bondgenoten een grotere bijdrage aan veiligheid en stabiliteit.

De succesvolle missies ten spijt staat de Europese defensiesamenwerking echter nog altijd in de kinderschoenen. Onlangs verscheen een vernietigend rapport van de hand van Nick Witney, voormalig directeur van het Europees Defensie Agentschap. Europese defensiesamenwerking is, zo meent hij, een ‘triomf van improvisatie’.¹⁷ De doelstellingen die de EU zichzelf stelt – beschikbare manschappen, inzetbaarheid, materieel en coördinatie – worden zelden gehaald. Het gebrek aan direct inzetbare eenheden beperkt de politieke onafhankelijkheid van de EU. Wil zij haar eigen ambities waarmaken en daadwerkelijk verantwoordelijkheid kunnen nemen voor vrede en veiligheid, dan

zal zij daarvoor de operationele – civiele en militaire – capaciteiten moeten ontwikkelen.

Ondanks de opwinding over een terugkeer naar de Koude Oorlog heeft de diagnose die ten grondslag ligt aan de Europese veiligheidsstrategie aan geldigheid niets ingeboet: ‘Grootschalige agressie tegen een lidstaat is nu onwaarschijnlijk. Daarentegen heeft Europa te maken met nieuwe, meer uiteenlopende, minder zichtbare en minder voorspelbare dreigingen.’¹⁸

Deze vaststelling heeft belangrijke implicaties voor de rol van strijdkrachten, of die nu in NAVO-verband of onder EU-vlag opereren. Wanneer tot militair ingrijpen wordt besloten, is in de eerste plaats behoefte aan flexibele en snel inzetbare eenheden. Zij moeten soepel kunnen samenwerken met eenheden uit andere landen en beschikken over het juiste materieel, maar ook grondig zijn voorbereid op de samenwerking tussen militaire en civiele eenheden.

EU-missies worden nog altijd op incidentele basis samengesteld uit vrijwillige bijdragen van de lidstaten. Een meer permanente oplossing in de vorm van een Europese interventiemacht zou een belangrijke verbetering zijn. Deze kan desnoods gedragen worden door die EU-landen die bereid zijn een stap voorwaarts te zetten op het gebied van defensiesamenwerking en de hervorming van hun legers af te stemmen op de Europese behoeften. Inzetbaarheid is het cruciale criterium. Nederland is op dit gebied een koploper, maar Den Haag zou er niettemin goed aan doen bij aankoopbe-

slissingen een betere balans te zoeken tussen de Nederlandse NAVO-verplichtingen en mogelijke bijdragen aan Europese missies. Straaljagers zijn nuttig in Afghanistan, maar voor humanitaire missies zijn vrachtvliegtuigen en helikopters veel belangrijker.

Bij de geleidelijke ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid en de transformatie van de NAVO van een puur defensieve naar een meer interveniërende organisatie is een tamelijk natuurlijke taakverdeling met de NAVO ontstaan. Europa legt zich toe op kleinere missies, zelfstandig of onder VN- of OVSE-vlag, en opdrachten met een substantiële civiele component. Het zwaartepunt ligt in de eigen omgeving. Meer omvangrijke ‘out of area’ missies in de hogere geweldschaal, zoals in Afghanistan, kunnen beter door de NAVO worden uitgevoerd.

Een versterking van het Europese veiligheids- en defensiebeleid gaat daarom niet noodzakelijkerwijs ten koste van de NAVO. De basisafpraak over samenwerking tussen de NAVO en de EU – de Berlijn-plusregeling – werkt over het algemeen goed. Het karakter van EU- en NAVO-missies verschilt zodanig dat ze elkaar niet in de weg hoeven te zitten; in bepaalde gevallen kunnen ze elkaar juist aanvullen.

Toch werpen de veranderingen in Europa en de wereld – de veranderende mondiale machtsverhoudingen, nieuwe dreigingen met een meer diffuus karakter en een groeiende rol van de EU op het gebied van vrede en veiligheid – de vraag op wat de toekomstige beteke-

nis van het Euro-Atlantisch veiligheidspact is, zeker voor de veiligheid op het Europese continent zelf. De EU kan zich niet de luxe veroorloven de ontwikkeling van haar veiligheidsbeleid alleen te laten hangen van het debat binnen de NAVO. De VS drukken daarop al te zeer hun stempel, terwijl het juist de Europese veiligheid is die direct geraakt wordt door de spanningen in de Europese veiligheidsarchitectuur. Het is twijfelachtig of een oostwaartse expansie van de NAVO hierop het juiste antwoord biedt.

Het is bovendien ongewis welke gevolgen een uitbreiding van de NAVO met landen als Oekraïne of Georgië voor het bondgenootschap zou hebben. Op welke wijze EU-lidstaten hun landsverdediging regelen is en blijft hun eigen verantwoordelijkheid. De meeste EU-landen doen dat in NAVO-verband en vertrouwen op de militaire bijstandsverplichting die is vastgelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag. De plannen voor uitbreiding van de NAVO zullen echter onvermijdelijk tot een fors debat leiden over de invulling van dat artikel, met mogelijk verstrekkende gevolgen. Het werpt de vraag op of de bestaande solidariteitsparagrafen in het EU-Verdrag niet moeten worden uitgebreid met een militaire bijstandsverplichting.

Kanttekeningen: terugkeer van de realpolitiek

Als waardengemeenschap heeft de EU zich ertoe verbonden de 'beginselen die aan de Unie ten grondslag liggen' wereldwijd uit te dragen en te bevorderen.¹⁹

Mensenrechten zijn een wezenlijk onderdeel van het EU-beleid. Tot de verdragen die de EU sluit met derde landen, behoort steeds vaker een mensenrechtenparagraaf met een bijbehorend evaluatiemechanisme.

De EU kan zich echter niet de naïeve opvatting veroorloven dat zij het wel redt met goede bedoelingen alleen. Europa heeft soms een te positief beeld van zichzelf. Te veel eurocentrisme en de misvatting dat de Europese idealen altijd de beste zijn, ontnemen Europa het zicht op de verhoudingen in de huidige wereld. Niet iedereen streeft dezelfde doelen na of denkt en handelt als de EU. In Washington ben ik vaak geconfronteerd met vragen over de vergrijzing en de integratie van minderheden. In Egypte beklagden studenten zich bij mij over het strenge visumbeleid van de EU. Europa zal zich daarom scherper bewust moeten zijn van de inconsistenties in het eigen beleid. Ontwikkeling prediken en tegelijk markten dichthouden leidt tot scheve gezichten. Democratie hoog in het vaandel dragen zonder hieraan consequenties te verbinden voor onze relaties met autoritaire regimes leidt al snel tot de beschuldiging van dubbele standaarden.

De enorme veranderingen waarvan we momenteel getuige zijn, werpen vragen en dilemma's op over de Europese rol in de wereld. De EU moet niet alleen een baken zijn, een 'benign power', maar moet ook Europese belangen durven en kunnen verdedigen. Europa moet een buffer vormen om bescherming te bieden tegen negatieve ontwikkelingen. Vaak kunnen belangen

gedeeld worden, soms moet je ze doordrukken. De EU zal haar macht vaker moeten gebruiken om gesprekspartners te overreden. In de handelspolitiek is dat aan de orde van de dag.

Een van de belangrijkste vragen is hoe de EU reageert op de opkomst van nieuwe grootmachten op het wereldtoneel. Europa is het grootste economische blok ter wereld, maar haar relatieve aandeel neemt af door de groei van China, India, Brazilië en Rusland. Zij eisen hun plaats steeds nadrukkelijker op. We moeten er rekening mee houden dat zij, zoals de Singaporese politieke denker Kishore Mahbubani betoogt, de dominantie van de EU en de Verenigde Staten niet langer zullen accepteren.²⁰ Dit doet zich nu al voelen in de VN. Uit onderzoek van de denktank European Council on Foreign Relations bleek onlangs dat de Europese invloed in de VN de afgelopen jaren sterk is afgenomen.²¹ Traditionele bondgenoten en voormalige koloniën volgen niet langer vanzelfsprekend de Europese stemlijst. Er zijn nieuwe allianties ontstaan en de invloed van China en Rusland neemt toe.

Dit betekent niet dat een sterk Europa als effectieve mondiale speler een naïeve droom is en dat Europa zich daarom maar beter van de wereld kan afkeren. Maar de EU moet wel de consequenties trekken uit de veranderende verhoudingen in de wereld voor haar eigen benadering en doelstellingen. Wat zijn de implicaties, bijvoorbeeld, van de Chinese interesse in Afrika en hoe gaat Europa daarmee om? Hoe kan Europa op

een effectieve manier respect voor mensenrechten bevorderen als andere spelers daar veel minder belangstelling voor hebben? Is de EU zich scherp genoeg bewust van het gevaar van nucleaire proliferatie? Moet zij ten aanzien van Iran niet nadenken over een omslag van pressie naar samenwerking?²²

Het dilemma stelt zich nog het scherpst bij de relaties met Rusland, niet in de laatste plaats vanwege de geografische nabijheid. Ondanks de spanningen is samenwerking de enige realistische optie. Europa heeft weinig dwangmiddelen en nauwelijks directe invloed op de binnenlandse politieke ontwikkelingen in Rusland. Bovendien is er nog altijd een forse gemeenschappelijke agenda. Zeker geen kritiekloze houding, dus: de ongeoorloofde inmenging van Rusland in zijn buurlanden is onacceptabel. Maar een terugkeer naar een politiek van machtsevenwicht op het Europese continent is een heilloze weg. Alleen als de EU Rusland als gelijkwaardige partner benadert, kunnen duurzame oplossingen worden gevonden voor de bevroren conflicten in de gemeenschappelijke buurlanden.²³

De institutionele hervormingen binnen de EU moeten vooral in dit verband worden gezien. De innovaties van het Verdrag van Lissabon zijn voor een belangrijk deel gericht op de buitenlandse slagkracht van de EU. Of het verdrag uiteindelijk in werking treedt of niet, het versterken van de positie van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid is bijvoorbeeld een absolute noodzaak. Het gaat daarbij niet om

het overhevelen van beslissingsbevoegdheid naar Brussel, maar om het verbeteren van de reactiesnelheid en daadkracht.

Een voorbeeld is de Europese Centraal-Azië-strategie, die in juni 2007 overeengekomen werd. De strategie zelf is doorwrocht en vult een lacune in het Europese externe beleid voor een regio die aan strategisch belang toeneemt. Maar de EU kan niet snel genoeg op nieuwe ontwikkelingen inspelen. Terwijl Moskou aan de lopende band energiecontracten sluit met de regeringen van Turkmenistan, Kazachstan en Oezbekistan, houdt de EU zich bezig met culturele uitwisseling, onderwijs of technische ondersteuning bij milieu- of infrastructuurprojecten. Juist deze praktische vormen van samenwerking leggen een stevige basis voor een toekomstig partnerschap, is het idee. Maar ondertussen laat de EU zich door Moskou de kaas van het brood eten, omdat Europa's diplomaten eerst een mandaat bij de lidstaten moeten halen voor ze in de regio in gesprek kunnen.

Ook de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad is een essentiële vernieuwing, waarvan het belang in 2008 scherp naar voren is gekomen. De Franse president Nicolas Sarkozy nam niet alleen krachtig de leiding in de Georgië-crisis, maar krijgt ook lof voor zijn optreden in de financiële crisis. Wat zou er gebeurd zijn als niet Frankrijk, maar Slovenië, Tsjechië of Malta het voorzitterschap had bekleed? Sarkozy heeft getoond dat Europa baat heeft bij een

krachtige leiding. Niet om de baas te spelen, maar om de lidstaten op cruciale momenten bij elkaar te brengen en binnenboord te houden.

Filiaal Den Haag

Tot slot, waar blijft het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken als Brussel het voortouw neemt? Mijn betoog is allesbehalve een pleidooi voor opheffing van een eigen buitenlandse politiek. Integendeel, Nederland kan een stimulerende en actieve rol spelen bij het versterken van de internationale rol van de EU. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en bij de bevordering van het volkenrecht is ons land voorloper en voorbeeld. Het behoort tot de EU-landen die een ambitieuze milieu-agenda willen. Nederland is een van de meest actieve lidstaten als het gaat om samenwerking op het gebied van defensie. Gezamenlijk optrekken in Europees verband laat voldoende ruimte voor het aanbrengen van eigen accenten.

Soms is het ook nodig om dwars te liggen. Dat is moeilijk op terreinen waar met meerderheid besloten wordt, maar wel degelijk mogelijk in het Europese buitenlandbeleid, waar nog steeds de unanimiteitsregel wordt toegepast. Recente voorbeelden zijn de lange aarzeling van Nederland een akkoord met Servië te ondertekenen, de grote terughoudendheid over het openen van een politieke dialoog over het opwaarderen van de contacten met Wit-Rusland en het tegenhouden van concrete toezeggingen over de Europese toe-

komst van Oekraïne. Twee gevallen van een principiële opstelling die met respect voor het volkenrecht en de mensenrechten te maken hebben, het derde als uitdrukking van weerstand tegen de uitbreiding van de Europese Unie.

De Nederlandse opstelling is legitiem. Wel is het de vraag of Den Haag altijd de juiste balans tussen principe en pragmatisme vindt. In het geval van Servië was ik het niet met de Nederlandse regering eens omdat ik ervan overtuigd was dat het samenwerkingsakkoord met de EU een beslissend voordeel zou opleveren voor de pro-Europese Democratische Partij. Met een regering onder haar leiding zou het Joegoslaviëtribunaal juist meer gediend zijn dan met een verkiezingsoverwinning van de Servische Radicale Partij. We kunnen achteraf constateren dat de regering, die overigens op

het laatste moment een ommezwaai maakte, ongelijk had. Kort na haar aantreden leverde de nieuwe pro-Europese Servische regering Radovan Karadzic uit aan het tribunaal.

Minister Verhagen spreekt graag over een zelfbewuste rol van Nederland in de EU. Maar de Nederlandse opstelling wordt in Europa niet altijd begrepen, ook hier moeten we rekening mee houden. Het is goed dat ons land zijn eigen geluid laat horen, maar wie te vaak compromissen tegenhoudt, verliest invloed. In de multinationale sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement ben ik daarvan dagelijks getuige. Een principiële houding kan respect afdwingen, maar wie zich er te vaak op beroept, komt alleen te staan. Na verloop van tijd is er voor de leden die een permanent voorbehoud maken, nauwelijks nog aandacht.

NOTEN

- 1 De auteur dankt Matthias Verhelst voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van dit hoofdstuk.
- 2 Tot deze conclusie komt ook oud-minister van Financiën Onno Ruding, thans voorzitter van de invloedrijke Brusselse denktank Centre for European Policy Studies. Zie: O. Ruding, *The European Union 2005-2008. Crisis, impasse or renewed progress?*, Brussel 2008.
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Unie 2008-2009*, Den Haag 2008.
- 4 Europese Commissie, *Eurobarometer 69. Public Opinion in the European Union. First Results*, Brussel 2008, pp. 61 en 15; *Eurobarometer 68. Public Opinion in the European Union*, Brussel 2007, p. 120.
- 5 Zie ook: J.M. Wiersma en H. Swoboda, 'The EU – More Than A Regional Power', in: R. Cuperus, K. Duffek en T. Mörschel (red.), *The EU – A Global Player?* Wenen/Münster 2006, pp. 183-192.
- 6 Zie: M. Glenny, *McMaffia. Crime without Frontiers*, Londen 2008, voor een onthutsend beeld van de opkomst van georganiseerde misdaad, met name in het voormalige Oostblok na de val van het communisme.
- 7 Op fameuze wijze geformuleerd door F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.
- 8 De opkomst van de standaardcontainer heeft economische globalisering niet alleen versneld, maar in zekere zin ook vormgegeven. Zie: M. Levinson, *The Box: How the Shipping Container*

- made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton 2006.
- 9 Zie ook: F. Timmermans, 'PVDA moet uit de kramp komen en meer nadruk leggen op binden en verheffen', in: *NRC Handelsblad*, 31 mei 2008.
 - 10 De conclusie dat op Europees niveau behoefte was aan betere regelgeving voor de chemische sector was door de lidstaten al in 1999 getrokken.
 - 11 'Rekkelijken en preciezen strijden om milieuregels', in: *NRC Handelsblad*, 30 november 2006.
 - 12 'US eyes REACH-style law for chemicals', *EurActiv.com*, 3 juni 2008. [<http://www.euractiv.com/en/environment/us-eyes-reach-style-law-chemicals/article-172968>], bekeken op 19 september 2008.
 - 13 Zie ook: J. Lagendijk en J.M. Wiersma, *Sturen bij de Moslimburen. Hoe Europa de democratie kan bevorderen*, Amsterdam 2007.
 - 14 R. Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2003.
 - 15 T. Judt, 'The World We Have Lost', in: T. Judt, *Reappraisals. Reflections on the Forgotten Twentieth Century*, Londen 2008, pp. 1-22.
 - 16 Europese Raad, *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese Veiligheidsstrategie*, Brussel 2003, p. 7.
 - 17 N. Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, Londen 2008.
 - 18 *Europese Veiligheidsstrategie*, p. 3.
 - 19 De doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn in het Verdrag van Lissabon geëxpliciteerd in Titel v, artikel 21. In de algemene bepalingen waarmee het Verdrag van Lissabon opent, is het bijdragen aan vrede, duurzame ontwikkeling en respect voor de mensenrechten als een van de doelstellingen van de EU opgenomen (Titel I, artikel 3.5). Dit is een significante versterking van dit aspect van het optreden van de EU ten opzichte van het Verdrag van Nice (Titel I, artikel 2 en Titel v, artikel 11), waar de EU zich op meer indirecte wijze de opdracht geeft haar waarden wereldwijd uit te dragen.
 - 20 Zie K. Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York 2008.
 - 21 R. Gowan en F. Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, Londen 2008.
 - 22 C. Bertram, *Rethinking Iran: From Confrontation to Cooperation*, Chaillot Paper 110, Parijs 2008.
 - 23 J.M. Wiersma, 'De Koude Oorlog komt niet terug', in: *Socialisme & Democratie*, 65 (2008) 10, pp. 56-63.

Herstel van het Atlantisch bondgenootschap

Nieuwe doelstellingen, nieuwe instrumenten

Ronald D. Asmus

De oprichting van het bondgenootschap tussen de democratieën van Noord-Amerika en Europa was een van de belangrijkste politieke gebeurtenissen van de tweede helft van de vorige eeuw. Amerikaans-Europese samenwerking werd de kern van wat we tegenwoordig ‘het Westen’ noemen. De samenwerking vergemakkelijkt de wederopbouw van het door oorlog verscheurde Europa. Ze zorgde voor ongekende mondiale welvaart. De militaire infrastructuur – de NAVO – hield de Sovjet-Unie op afstand en dat leverde uiteindelijk de overwinning van het Westen in de Koude Oorlog op. Het Atlantisch bondgenootschap is een zwaarwegende reden waarom de tweede helft van de vorige eeuw in alle opzichten zoveel beter was dan de eerste helft.

Sinds het einde van de Koude Oorlog keert de vraag terug of dit bondgenootschap wel een strategisch zinvolle rol kan blijven spelen. Was het een succesvol maar tijdelijk fenomeen, vooral mogelijk gemaakt door de Sovjetdreiging en Europa’s zwakte tijdens de Koude Oorlog? Of zijn de Amerikaans-Europese betrekkingen uitgegroeid tot een permanente alliantie van gelijkgestemde landen en daarom nu, in een krimpende wereld waar de gedeelde waarden en belangen

door nieuwe ontwikkelingen bedreigd en uitgedaagd worden, juist belangrijker dan ooit? En in dat geval is de vraag veel meer of de Verenigde Staten en Europa nog wel strategisch bondgenoten zijn en weer in staat zijn samen vorm te geven aan de geopolitiek van onze eeuw.

De westerse alliantie is meer dan ooit noodzakelijk, zij het in een nieuwe vorm. De Verenigde Staten en Europa hebben elkaar nog altijd nodig. Alleen al het feit dat Noord-Amerika en Europa in de komende decennia een steeds kleiner aandeel van de wereldbevolking, economie en de geopolitieke macht vormen, is een argument voor een nauwere band. Ook een ‘multipolaire’ wereld – gesteld dat die daadwerkelijk tot stand komt – vraagt om méér transatlantische samenwerking, niet om minder. Hoe dan ook is een nieuwe aanpak van de relatie tussen de vs en de Europese Unie van het grootste belang.

Nu het tijdperk Bush op zijn einde loopt, doet zich een goede gelegenheid voor de verhoudingen een nieuwe impuls te geven. Het ‘unilaterale moment’ van de neoconservatieve politiek is voorbij. De grenzen van de Amerikaanse macht zijn voor iedereen zicht-

baar geworden. Zo zichtbaar zelfs dat Amerika de komende jaren behoedzamer en coöperatiever zal zijn, vooral als het gaat om het gebruik van geweld. Het Amerikaanse publiek wil en verwacht nu dat zijn leiders bondgenoten zoeken voor de gemeenschappelijke uitdagingen die er liggen, en het publiek kijkt daarvoor in de eerste plaats naar Europa als partner.

Ondertussen is het hier en daar in Europa levende idee dat de Europese Unie een tegenwicht voor Amerika zou kunnen zijn de afgelopen jaren geïmplodeerd. Ook de Europeanen hebben weer ervaren dat er grenzen zijn aan een Europese *Alleingang*. Terwijl de Europese publieke steun voor de Verenigde Staten onder leiding van George W. Bush een spectaculaire daling vertoonde, lijkt het continent nu uit te zien naar een andere en een betere relatie met de vs. Bijna alle Europese leiders beschouwen de wereld als steeds gevaarlijker en proberen hun betrekkingen met Amerika te herstellen. De droom van Kants 'eeuwige vrede' onder leiding van de EU is versplinterd door het nationalisme en de gewapende geopolitiek aan Europa's grenzen. Europa weet weer dat het de Verenigde Staten nodig heeft om de problemen waarmee het geconfronteerd wordt aan te pakken.

Gelukkig kunnen oude wonden heel goed genezen. Los van het retorisch geweld dat hier en daar ingezet werd, is de transatlantische relatie dan ook niet gesneuveld vanwege grote verschillen in waarden aan beide kanten van de oceaan, door verschillen van me-

ning over wat ons bedreigt of door onverenigbare culturen in de veiligheidspolitiek. Het waren slechte beleidsbeslissingen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan die zorgden voor de teloorgang van de afgelopen jaren. En wat door slecht beleid is veroorzaakt, kan door goed beleid worden hersteld.

Onderzoek bevestigt dat Amerikanen en Europeanen opvallend vergelijkbare standpunten hebben over zowel de bedreigingen waar we voor staan als over de agenda waarop onze leiders zich zouden moeten concentreren.¹ Is er ook maar iemand die gelooft dat de Amerikaanse en de Europese waarden nu, in een tijdperk van integratie en globalisering, méér verschillen dan bijvoorbeeld in de jaren vijftig of zestig, aantoonbaar de glorie tijd van de transatlantische samenwerking? Amerika en Europa verschillen genoeg van mening, over de doodstraf, genetisch gemodificeerd voedsel of de publieke rol van godsdienst. Maar de hartstochtelijke conflicten daarover zijn niet bepalend voor het strategisch gedrag van beide continenten. Mensen kunnen eindeloos twisten over kleine verschillen, juist vanwege wat hen bindt.

Amerikanen en de meeste Europeanen hebben wél een verschillende houding tegenover het gebruik van geweld in de internationale arena en tegenover de internationale wettelijke normen die daarop van toepassing zijn. In de nasleep van de oorlog in Irak is dit onderwerp inderdaad zo'n beetje het grootste mijnenveld in de transatlantische politiek. Maar nieuw is het ver-

schil van inzicht niet en de verschillende benadering van geweld was dan ook geen belemmering de NAVO op te richten of de Koude Oorlog te winnen. Dat Europeanen terughoudend zijn om te vechten, betekent niet dat ze nooit geweld zullen gebruiken, dat ze strategisch niet van belang zijn, of dat ze niet in staat zijn macht op andere manieren aan te wenden.

Nationale veiligheid gaat over meer dan militair geweld. Het gaat over het gebruik van het volledige scala aan instrumenten dat we hebben, om de wereld zó te vormen dat ze de westerse belangen en waarden dient. Zo bezien heeft Europa veel te bieden in een versterkt transatlantisch partnerschap. Er is een enorme agenda voor samenwerking op te stellen, die niet raakt aan de splijtende kwestie van hoe en wanneer gewapend in te grijpen.

Om het bondgenootschap opnieuw vorm te geven moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Er is een nieuw gevoel nodig dat er een gemeenschappelijk doel is, een doel dat een gemeenschappelijke strategische agenda bepaalt. We moeten weten wat we samen willen bereiken. Ten tweede moeten we de instrumenten van de samenwerking opnieuw tegen het licht houden. De eerste uitdaging is dus niet zo'n groot probleem. Onze gemeenschappelijke doelen zijn en blijven bescherming van onze samenlevingen, verhoging van de welvaart, verspreiding van democratie en vrijheid en de uitbouw van een internationale rechtsorde. Onze instrumenten zijn evenwel behoorlijk achterhaald.

De NAVO belichaamt de Amerikaanse aanwezigheid in Europa. Dat blijft cruciaal. Maar een groeiend deel van de zaken die de Verenigde Staten samen met het huidige Europa moeten aanpakken, valt buiten het bereik van de NAVO. Veel nieuwe ontwikkelingen raken eerder de Europese Unie. Alleen heeft die relatie tussen de VS en de EU nog altijd een niet-strategisch karakter, en er is nog geen manier gevonden om de zachte en harde macht van het Westen op een doeltreffende manier te combineren. Tijdens de Koude Oorlog had alles wat militair van aard was, strategische gevolgen; al het andere was van secundair belang. Dat is niet langer het geval.

De werking van mondiale financiële structuren, de problemen van falende staten, economische ontwikkeling, het vermogen democratie en goed bestuur te bevorderen, de wereldwijde gezondheids- en milieukwesties, het heeft tegenwoordig allemaal duidelijke strategische consequenties. Er is nu een wanverhouding tussen onze problemen en onze probleemoplossende systemen. Het is niet eenvoudig om iets voor elkaar te krijgen in de chaotische wirwar van transatlantische en Europese instellingen. Het wordt tijd die verwarring de wereld uit te helpen.

Een nieuwe agenda

Er is geen gebrek aan thema's waarop de Verenigde Staten en Europa kunnen samenwerken, en aan beide zijden van de Atlantische Oceaan leeft minder menings-

verschil dan meestal verondersteld wordt. Eerst moeten we weer terug naar de basis, namelijk verdieping van de transatlantische economische integratie. Dat is belangrijk genoeg in een tijd van westerse economische zwakte. Ondanks Chinese en Indiase successen is de transatlantische economie nog steeds veruit de grootste in de wereld, met een gezamenlijk bruto binnenlands product van meer dan 25 biljoen dollar (ongeveer de helft van het mondiale bbp) en meer dan 750 miljoen consumenten. De commerciële banden tussen de Verenigde Staten en Europa genereren ongeveer 3 biljoen dollar per jaar en 14 miljoen banen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan. Buitenlandse investeringen versterken de sterke handelsbetrekkingen: driekwart van de directe buitenlandse investeringen in de vs komt uit Europa, en Europa trekt 57 procent van de Amerikaanse investeringen aan.

De werkelijke winst in de transatlantische economische betrekkingen ligt niet langer in het verlagen van de tarieven of het slechten van de handelsbelemmeringen, maar in het creëren van meer gemeenschappelijke regelgevende kaders die de belemmeringen voor handel en investeringen opheffen. Een recent onderzoek van de OESO laat zien dat de hervorming en convergentie van de regelgeving in de Verenigde Staten voor 1,7 procent groei van het bruto product per hoofd van de bevolking kan zorgen, en in de Europese Unie voor 2,8 procent. Dat is gelijk aan bijna een jaar economische groei.

De Duitse bondskanselier Angela Merkel erkende dit potentieel. Ze maakte het tot het middelpunt van haar inspanningen ter verbetering van de Amerikaans-Europese betrekkingen tijdens het Duitse voorzitterschap in 2007. Een echte Amerikaanse reactie bleef echter uit. Haar initiatief zal dus niet echt iets opleveren, tenzij het in de Verenigde Staten de sterke top-down politieke ondersteuning krijgt die het verdient.

De verdieping van de gemeenschappelijke Atlantische economische ruimte is ook belangrijk om een andere, meer strategische reden. Het doel is niet alleen meer economische groei, het doel is ook het schrijven van de economische regels voor onze eeuw. De Verenigde Staten en de Europese Unie zijn nu nog in staat regels voor hun onderling economisch verkeer op te stellen die wereldwijd kunnen gelden. Hoe lang dit het geval zal zijn, is onzeker, met de verschuiving van de economische macht naar het Oosten en het Zuiden. De tijd voor samenwerking in de ontwikkeling van gemeenschappelijke regelgeving waaraan ook andere landen mee willen doen, is dus nu, en niet later. Net zoals de vs en Europa na de Tweede Wereldoorlog de economische regels creëerden, kan ook nu transatlantisch leiderschap stabiliteit en openheid van de wereld-economie in een nieuw tijdperk garanderen.

Het tweede punt op de nieuwe agenda is de verdediging van onze samenlevingen tegen nieuwe bedreigingen. Het oude gevaar werd bezworen door de NAVO, die de Sovjetranks bij Fulda tegenhield. Nu moeten we

samenwerken op het gebied van de binnenlandse veiligheid, om onze samenleving te verdedigen tegen terroristische aanvallen, die catastrofaal kunnen zijn wanneer massavernietigingswapens worden gebruikt. De eerste en belangrijkste stap om die bedreiging te bezweren bestaat niet uit ingrijpen in het buitenland. De eerste stap is vastberaden een verdediging opbouwen tegen dergelijke bedreigingen thuis.

De transatlantische alliantie moet samenwerking definiëren in termen van binnenlandse veiligheid: van wetshandhaving tot en met samenwerking tussen de inlichtingendiensten en rampenbestrijding. Dit vraagt in het algemeen om coördinatie met de Europese Unie, niet met de afzonderlijke Europese landen. Sommige kwesties, zoals de samenwerking tussen de inlichtingendiensten, blijven onvermijdelijk hoofdzakelijk bilateraal. En ook de NAVO heeft nog wel een rol in deze veiligheidspolitiek. Maar waar het vooral om gaat is dat de samenwerking tot nu toe *ad hoc* is gebleven en niet de politieke prioriteit heeft gekregen die ze verdient. Het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Veiligheid moet net zo'n spil in de transatlantische betrekkingen worden als het Ministerie van Defensie was tijdens de Koude Oorlog.

Het doel van de samenwerking op lange termijn is een gemeenschappelijke Euro-Atlantische ruimte van vrijheid en veiligheid. Gemeenschappelijke normen voor de bescherming van de grenzen en de uitwisseling van gegevens zorgen voor wederzijds vertrouwen in de

veiligheidsregimes van andere landen. Gemeenschappelijke normen voor de bescherming van kritieke infrastructuur zullen leiden tot nieuwe transatlantische projecten en industriële samenwerking. Deze samenwerking moet zich, bijvoorbeeld, ook richten op onderzoek naar vaccins en tegengif voor potentiële aanslagen met biologische wapens. De Koude Oorlog dwong de vs en Europa zich te organiseren om zo de dreiging van het Sovjetcommunisme te weerstaan. Hopelijk hoeft het niet tot een terroristische aanval met massavernietigingswapens te komen om ons nu weer hetzelfde te laten doen.

Er is ook behoefte aan een meer fundamentele dialoog over het juiste evenwicht tussen de burgerlijke vrijheden en de behoefte aan veiligheid. Op dit punt bestaan grote maar te overbruggen meningsverschillen, zowel binnen Europa als tussen Europa en de vs. Verdieping van de samenwerking op het terrein van de binnenlandse veiligheid moet samengaan met het bevorderen van openheid en vrijheid. Het doel is dan volledig geliberaliseerde visumregelingen tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie, met inbegrip van onze nieuwste bondgenoten in Midden- en Oost-Europa. Vertrouwen in gezamenlijk beheerde grenzen maakt ruimte voor zakelijk, toeristisch, educatief en cultureel verkeer.

Een dergelijke openheid raakt de levens van gewone burgers en brengt beide zijden van de Atlantische Oceaan weer bij elkaar, wat vooral belangrijk is voor nieu-

we generaties Amerikanen en Europeanen die de Koude Oorlog niet hebben meegemaakt. Het aangaan van persoonlijke contacten kan heel effectief zijn om de perceptie van het publiek te veranderen en de negatieve erfenis van het tijdperk Bush terug te dringen.

Een nieuwe transatlantische samenwerking moet vooral gericht zijn op het verzekeren van onze economische welvaart en op de bescherming van onze grenzen. Maar hier houdt het verhaal zeker niet op. Het derde punt op de agenda is het bevorderen van democratie en vrijheid voorbij onze grenzen, en het koesteren van hen die deel willen nemen aan de democratische gemeenschap. De kern van het strategisch project van de jaren negentig was het stoppen van de oorlog en genocide op de Balkan en het uitbreiden van de NAVO en de EU naar Midden- en Oost-Europa. Nu is het tijd voor een nieuwe westerse strategie voor het Oosten, gericht op de landen die grenzen aan de NAVO en de EU, met inbegrip van Rusland. De Georgisch-Russische Oorlog van augustus 2008 onderstreept slechts de noodzaak van dit agendapunt.

De uitdaging van de jaren negentig was het verankeren van democratie in de oostelijke helft van Europa, van de Baltische staten in het noorden tot de westelijke rand van de Zwarte Zee in het zuiden. De uitdaging voor de komende tien jaar ligt langs een nieuwe geografische as, die loopt van de Balkan naar Oekraïne en Eurazië, en van de Zwarte Zee en de zuidelijke Kaukasus naar Centraal-Azië. Dit is een as die ook

nauwlettend in de gaten wordt gehouden door een steeds assertiever Rusland, dat gewapend met oliedollars ruime privileges in diezelfde regio claimt.

Het uitbreidingsbeleid was dan ook al achterhaald voordat Moskou Georgië binnenviel. Verdere uitbreiding van de EU op de korte termijn is onwaarschijnlijk. De huidige landen die naar het Westen neigen, zijn zwakkere, meer gecompliceerde kandidaten en het zal langer duren voor ze zich kwalificeren voor het lidmaatschap. Tegelijkertijd is Rusland steeds meer een autoritaire, revisionistische en vijandige tegenstrever geworden. Het openhouden van de deur voor jonge democratieën, in het aangezicht van een nationalistisch en assertief Rusland, staat dan ook weer boven aan de transatlantische agenda.²

De uitdagingen voor de Verenigde Staten en Europa strekken echter tot buiten Eurazië. Vandaar dat uitgebreide transatlantische samenwerking in het Midden-Oosten en in Zuid- en Oost-Azië het vierde punt op de nieuwe agenda moet vormen. De lijst van uitdagingen begint in Afghanistan, waar het Westen nu een oorlog dreigt te verliezen. En die lijst strekt zich uit tot Iran, dat alleen door transatlantische samenwerking gestopt kan worden met zijn nucleaire ambities. De samenwerking is ook de enige ingang tot het Israëliisch-Palestijnse conflict en de instabiliteit in Libanon. Transatlantische coöperatie is de *conditio sine qua non* voor een effectieve bundeling van civiele en militaire inspanningen gericht op vrede, wederopbouw en de-

mocratische hervormingen in deze kritieke regio. Het is verder tijd voor een transatlantische dialoog over hoe we om moeten gaan met de opkomst van China en Oost-Azië. Samenwerking is hier zeker niet genoeg, maar zonder samenwerking komt er in elk geval niks van de grond.

Ditzelfde geldt voor onze inspanning om de verspreiding van nucleaire wapens in het Midden-Oosten, de ineenstorting van het non-proliferatieregime en het gevaar van nucleaire anarchie het hoofd te bieden. Overeenstemming tussen de vs en Europa kan het fundament vormen voor een nieuwe consensus die zich uitstrekt tot andere landen die over atoomwapens beschikken, om te beginnen Rusland en China.

Het vijfde – en zeker niet het minste – punt voor de nieuwe agenda is energiepolitiek en klimaatbeleid. Naast Irak is dit het gebied waar de wederzijdse meningsverschillen hoog zijn opgelopen. Europa denkt dat de Verenigde Staten hun mondiale burgerschapsverantwoordelijkheden niet serieus nemen. Gelukkig neemt het Amerikaanse debat over deze kwestie nu een gunstige wending, overigens om redenen die weinig te maken hebben met Europa. Het meningsverschil blijft nog bestaan, maar het is aanzienlijk kleiner geworden, waardoor de politiek het in de nabije toekomst vermoedelijk wel onschadelijk kan maken.

Zo kunnen we doorgaan. Alleen al het feit dat sprake is van een lange en groeiende lijst van gebieden die voor samenwerking in aanmerking komen, is de basis

voor een herstelde transatlantische relatie. Wij delen een gemeenschappelijke beschaving, die gebaseerd is op gedeelde morele inzichten, hoe uiteenlopend die ook tot uiting worden gebracht. Wat de laatste tijd ontbrak, was verstandig leiderschap dat de noodzaak inzag onze instellingen zo in te richten dat ze tegemoet komen aan een veranderende internationale omgeving.

Nieuwe instellingen

De Verenigde Staten en Europa zijn nu niet in staat een nieuwe, brede transatlantische agenda te bepalen. Beleidsmakers en politici houden toespraak na toespraak en vergadering na vergadering, maar ze weten hun goede bedoelingen niet in actie om te zetten. We hebben overduidelijk behoefte aan een beter idee van samenwerken. Dat gaat zowel om de architectuur van een nieuwe transatlantische verhouding als om de dagelijkse gang van zaken.

Eerst en vooral moet een groot twistpunt uit de weg worden geruimd. De sterke band die de Verenigde Staten met Europa hebben via de NAVO, kent geen equivalent met de Europese Unie. Maar in veel van de strategische, niet-militaire kwesties die hier geschetst worden, is de Europese Unie de belangrijkste partner en niet de NAVO. De oplossing is niet het verzwakken van de NAVO of het afremmen van veiligheidsinstituties binnen de EU. De oplossing is het bouwen van een nieuwe, sterkere relatie tussen de EU en de vs over de hele linie.

Het gaat er niet om welke club in Brussel op een bepaald moment wel of niet ‘goed ligt’ in Amerikaanse ogen. De betrekkingen tussen de EU en de VS zijn nu eenvoudigweg niet ingesteld op een strategisch zinvolle relatie. Maar er zijn steeds minder uitdagingen die alleen met behulp van militaire macht kunnen worden opgelost. Afghanistan is een duidelijk voorbeeld van het probleem én de mogelijke oplossing. Stel dat de NAVO daar alles goed doet en precies het juiste aantal soldaten op het slagveld brengt, dan nog kan de alliantie de oorlog verliezen doordat ze niet voldoende politiediensten of burgerpersoneel kan trainen dat nodig is voor effectieve wederopbouw en goed bestuur. Dit laatste is niet het sterke punt van de NAVO, op zijn zachtst gezegd. Toch is deze capaciteit wel voorhanden in Europa. Maar die ‘wederopbouwkunde’ zit in EU-structuren en die kunnen alleen worden aangesproken via de Europese Unie. Hiervoor ontbreekt nu het raamwerk.

De Amerikaanse strategische behoeften zijn veranderd op een manier die de VS sterker afhankelijk maakt van de Europese Unie dan ooit tevoren. De EU speelt een centrale rol bij handhaving van de vrede en bij de verankering van nieuwe democratieën aan de randen van Europa. De EU zal een leidende speler zijn op het terrein van mondiaal energiebeleid, gezondheid en milieu. De EU is net zo belangrijk als de NAVO waar het gaat om het ontwerpen van een nieuw gemeenschappelijk beleid inzake Rusland, vanwege de noodzaak

van een gemeenschappelijke aanpak van de energiepolitiek.

Er zijn natuurlijk eindeloze debatten in Europa over wat de Europese Unie moet zijn en doen, maar het is de buitenlandse politiek waarvan het publiek vindt dat de EU zich meer moet laten gelden. Al met al kunnen de Verenigde Staten het zich niet veroorloven om hun band met Europa alleen via de NAVO te laten lopen. Niet dat een betere relatie met de Europese Unie voldoende is, want ook deze kent nog vele zeer reële interne tekortkomingen. De EU kan niet alles; vaak kan de EU zelfs bijna niks. Zoals de NAVO wordt ingeperkt door zijn ontstaansvoorwaarden, wordt ook de EU dat. De Europese Unie, opgezet als een manier om oorlog in Europa onmogelijk te maken, is niet geschikt voor het uitvoeren van mondiale strategieën.

De Unie probeert zich nu te transformeren tot een politieke entiteit met een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, dat dan uiteindelijk mogelijk kan uitlopen op een gemeenschappelijke verdediging. Waar de wil er is en waar over de organisatie is nagedacht, werkt dit beleid al goed. Maar het is ineffectief wanneer er geen wil is, laat staan wanneer er geen organisatie is. Op een terrein als het handelsbeleid kan de Europese Unie de machtigste Amerikaanse bedrijven op hun knieën brengen en gelijk optrekken met de VS in de mondiale onderhandelingen. Toch is de EU tot dusver niet in staat een energiedeal met Rusland te sluiten. Het kan nauwelijks een handvol civiele

of militaire deskundigen in het buitenland managen, omdat het daarvoor ontbreekt aan politieke wil, een akkoord tussen de lidstaten en de juiste infrastructuur.³

In veel opzichten is de Europese Unie weliswaar afhankelijk van de vs, maar zij is daar wel ambivalent over. De voorlopers van de Europese Unie zouden de jaren vijftig waarschijnlijk nooit overleefd hebben zonder Amerikaanse steun. Ze zouden zonder de Amerikaanse veiligheidsdiensten en de Amerikaanse steun voor een open internationale economische orde in de decennia daarna niet zo tot bloei zijn gekomen. En er zou geen uitbreiding zijn geweest in de jaren negentig als de NAVO niet het voortouw had genomen vanwege haar bezorgdheid over de Europese veiligheid. Die afhankelijkheid leidde tot gemengde gevoelens. Veel Europeanen menen dat Amerika de Europese integratie belemmert. Anderen hebben geprobeerd een nieuwe Europese identiteit te scheppen, juist in contrast met de Amerikaanse identiteit. Maar Amerikaanse attitudes en beleid hebben hun getijden. De Verenigde Staten steunden aanvankelijk de economische en politieke integratie, zolang het beoogde eindpunt van de integratie binnen het Amerikaanse veiligheidsbeleid paste. Maar toen Charles de Gaulle het Europese project zag als een manier om bevrijd te raken van Amerikaanse overheersing, vervloog de steun.

Dit gespannen verleden bepaalt de Amerikaans-Europese relatie nog altijd. Amerikaanse presidenten – en

in hun kielzog de belangrijke Europese leiders – gebruiken de topontmoetingen tussen de vs en de EU zelden om zaken te doen. De bijeenkomsten hebben een sterk technocratisch karakter, zoals ook de Amerikaanse ambassadeurs bij de EU meestal handelsjuristen zijn en zelden zwaargewichten met veel buitenlandse ervaring. Het kan zijn dat er in dit opzicht verandering op til is. De Amerikaanse houding tegenover de Europese Unie is recent weer positiever geworden, de Europese Unie is niet langer het bolwerk van ‘gaullisme’ dat de vs vrezen. Zowel de Commissie als de ambtenaren van de Raad zijn op dit moment verrassend pro-Amerikaans.⁴

Reden te meer om te streven naar een kader waarin een nieuw partnerschap kan ontstaan, dat parallel loopt aan de NAVO en dat uiteindelijk de twee samenbrengt. Washington moet de Europese integratie steunen en proberen een zo hecht mogelijke relatie aan te gaan. Amerika moet het de EU mogelijk maken een nauwer contact positief te waarderen. Natuurlijk moet de NAVO het belangrijkste kader voor politiek-militaire consultaties blijven, de instelling waarin de Verenigde Staten en Europa militair samenwerken. Maar ook de NAVO moet zich aanpassen om effectief te kunnen optreden jegens uitdagingen die grotendeels buiten Europa liggen. Erkend moet worden dat zij tegenwoordig minder belangrijk is dan in de Koude Oorlog. De huidige dreiging is niet de Sovjet-Unie, maar wereldwijde wanorde en het wetteloze en dodelijke geweld dat daaruit voortvloeit.

De uitwerking

Hoe ziet de praktijk van een nieuwe transatlantische agenda eruit, gegeven de bestaande ideologische en doctrinaire meningsverschillen? Anders gezegd, hoe voorkomen we dat we niets doen, omdat we niet alles kunnen doen? Pragmatisme is het cruciale leidende principe. Nederig experimenteren en bereid zijn koerscorrecties toe te passen is de enige manier om nieuwe Amerikaans-Europese samenwerking van de grond te krijgen. De grote les van het transatlantisch verleden is immers: eerst de praktijk uitwerken, dan de theorie herschrijven.

Eerst een paar niet-ideologische vuistregels. Wanneer draait het om de relatie tussen de VS en de EU en wanneer om de NAVO? De Europese Unie moet de Amerikaanse partner zijn als het gaat om niet-militaire, maar wel strategische kwesties. Als het gaat om gemeenschappelijke militaire actie, heeft de NAVO de leiding. Vervolgens bestaat er een enorm tussengebied, waar combinaties van zachte en harde macht nodig is. Dat vraagt dus om verschillende combinaties van betrokkenheid van de EU en de NAVO. Op de Balkan neemt de Europese Unie nu het voortouw, hoewel de NAVO nog steeds een cruciale ondersteunende rol speelt. In Afghanistan is er nauwelijks een EU om tegen de NAVO op te kunnen. Bij beleid ten aanzien van landen als Oekraïne en Georgië aan de ene kant, of Rusland aan de andere kant, is het EU-kader van essentieel belang, maar de rol van de NAVO mag hier niet onder-

schat worden. In het Midden-Oosten, Iran en vele andere kwesties moet de Europese Unie de partner zijn, althans voor het ogenblik. Al was het maar omdat de NAVO daar momenteel niets in de melk te brokkelen heeft. Dat kan veranderen als een gezamenlijk veiligheidsbeleid van de grond komt, maar dat is nu nog niet het geval.

Hoe zullen de Verenigde Staten weten met welke kwesties de Europese Unie kan omgaan en met welke niet? Dit is een vraag waar Europese ministers en ambtenaren dagelijks mee worstelen. Erachter komen vergt de hogeschooldiplomatie waar Amerikanen in het recente verleden nog zo goed in waren. Is het wel mogelijk om tegelijk in de Europese Unie en de NAVO transatlantische consensus te bouwen? Natuurlijk. Het grote verschil is dat de Verenigde Staten bij de NAVO niet alleen een plaats aan de NAVO-tafel hebben, maar de ereplaats. Die hebben ze in de EU niet, maar invloed is er genoeg. Naast alle verschillen hebben beide instellingen ook overeenkomsten als het gaat om het ontwikkelen van beleid.

In de Europese Unie is regelmatig te zien hoe een klein aantal lidstaten een initiatief neemt en met wat grote spelers plus een handvol van de lidstaten met speciale belangen en expertise stilletjes om de tafel gaat. En zodra de globale contouren van de ideeën vaststaan, brengt het clubje ze naar de Commissie en via de Raad naar andere EU-leden, tot consensus bereikt is. Dit proces voltrekt zich grotendeels informeel

en onzichtbaar. Het moet voor de vs niet al te moeilijk zijn om lid te worden van dit informele circuit, mits men diplomatiek slim opereert. Zo groot zijn de verschillen met Washington nu ook weer niet. Sterker, beide bestuurscentra steken elkaar naar de kroon waar het complexiteit betreft. De beste Europese ambassades in Washington weten precies hoe hun standpunt opgenomen te krijgen in interne Amerikaanse beraadslagingen. Er is geen reden waarom Amerikaanse ambassades in Europa en in Brussel niet hetzelfde kunnen doen.

Beide partijen kunnen ook een pagina uit de geschiedenis van de NAVO of de EU nemen. De geschiedenis van de Europese Unie gaat over leiders die besluiten dat zij meer behoefte hebben aan gemeenschappelijk beleid op een of ander gebied. Ze creëerden telkens weer processen en structuren die hen dwongen interne meningsverschillen te overwinnen en uiteindelijk kwamen ze tot gemeenschappelijke standpunten. Bureaucraten hebben er allerlei mooie namen voor, maar het is eigenlijk heel simpel: gebruik politieke druk van bovenaf om de verschillen te overbruggen. Dat is geen *rocket science*, maar klassieke strategie en diplomatie.

Amerikanen moeten kunnen doen wat de Europeanen al gebruikelijk vinden, en wat ze vroeger zelf ook deden. Top-down politiek leiderschap is immers een onderdeel van het succes van de NAVO. Toen de NAVO werd opgericht, was er geen gemeenschappelijke strategie hoe om te gaan met Stalin. Maar de vs wisten dat

deze snel nodig was. Het kostte jaren en op veel terreinen kwam het nooit tot een vergelijk, maar het werkte goed genoeg. Dezelfde aanpak kan ook nu werken.

De status van de jaarlijkse top tussen de vs en de EU moet omhoog, en ze moet aansluiten op de jaarlijkse NAVO-top. De technocratische bijeenkomsten moeten vervangen worden door discussie over samenwerking op strategisch niveau. De Amerikaanse president moet met de kabinetsleden komen die ertoe doen, niet met alleen de minister van Buitenlandse Zaken, maar ook met die van Economie, Handel, Veiligheid en Energie. Werkgroepen en task forces moeten worden opgericht om samenwerking op specifieke gebieden van de grond te krijgen, en verslag uit te brengen aan de leiders op een regelmatige basis.

Het laten aansluiten van de NAVO-top moedigt alle transatlantische leiders uit om harde en zachte kwesties in meer samenhang te bespreken. Het zou helpen de barrières tussen de NAVO en de EU af te breken. Het zou bovendien zowel de inzet als de focus van onze leiders over deze kwesties verhogen.

Uiteindelijk moet een robuustere relatie tussen de vs en de EU worden vastgelegd in een verdrag dat de samenwerking juridisch verankert. Dit mag echter zeker niet de eerste stap zijn: de Europese Unie is nog niet klaar als strategische partner. Maar die nieuwe formele relatie moet wel onderdeel zijn van de collectieve lange termijn visie. Politiek gezien is het verstandiger eerst toenadering te realiseren. Het zal moeilijk genoeg

zijn om de betrekkingen te herstellen en de parallelle samenwerking tussen de Europese Unie en de NAVO van de grond te krijgen. Het ligt meer voor de hand eerst wat praktische ervaring op te doen voordat we een nieuw instituut optuigen.

Sommige commentatoren hebben gesuggereerd dat de volgende president zorgvuldig moet opereren en

geen grote veranderingen in het beleid ten opzichte van Europa moet voorstellen.⁵ Dat zou een fout zijn. Amerika heeft nu een unieke politieke en psychologische mogelijkheid de kritische relatie te herstellen. Het nageslacht zou het ons niet gemakkelijk vergeven wanneer we die kans laten lopen.

NOTEN

- 1 Vgl. de opinieonderzoeken van het German Marshall Fund, www.transatlantictrends.org
- 2 R.D. Asmus, 'Eastern Promise, Rethinking NATO and EU enlargement', in: *Foreign Affairs*, (2008) 1.
- 3 R.D. Asmus en T. Lindberg, 'Rue de la Loi: The Global Ambition of the European Project', Stanley Foundation paper 2008.

- 4 'European Elite Survey: Survey of Members of the European Parliament and Top European Commission and European Council Officials, Key Findings, 2008', CSPC, Universiteit van Sienna.
- 5 Zie K. Shake, *Transatlantic Relations after Bush*, Center for European Reform 2007.

Personalia

Kees Aarts (1959) is hoogleraar politicologie, i.h.b. vergelijkend electoraal gedrag, aan de Universiteit Twente. Recente boeken zijn *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet* (Amsterdam 2005, geredigeerd samen met Henk van der Kolk) en *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006* (Utrecht 2007, geredigeerd samen met Henk van der Kolk en Martin Rosema).

Ronald D. Asmus is directeur van het Transatlantic Centre in Brussel en verantwoordelijk voor strategische planning bij het German Marshall Fund of the United States. Asmus in de afgelopen twintig jaar in diverse functies betrokken geweest bij de vormgeving van de Europees-Amerikaanse betrekkingen, onder meer als *Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs* (1997-2000). Hij publiceert regelmatig over veiligheidsvraagstukken en de relatie tussen de EU en de VS. In 2002 verscheen van zijn hand *Opening Nato's Door*. Dit artikel is een bewerking van het in december 2008 verschenen artikel 'New Purposes, New Plumbing' in *The American Interest*.

Frans Becker (1948) is politicoloog. Hij is adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Ieke van den Burg (1952) kwam via activiteiten in de studenten-, vrouwen- en vakbeweging terecht in de Haagse polder. Van 1990-1997 was zij lid van het Federatiebestuur van de FNV met de portefeuille arbeid en zeggenschap en later ook de coördinatie van het Europees beleid. Daarna werkte ze in Brussel als adviseur van het Europees Verbond van Vakverenigingen. Vanaf juli 1999 is zij lid van het Europees Parlement voor de PVDA en vooral actief op sociaal-economisch terrein, van 2004 tot begin 2008 als coördinator van de PES-leden in de Commissie Economische en Monetaire Zaken en sinds het najaar 2007 als delegatieleider van de zevenkoppige PVDA-eurodelegatie.

Freek Bruinsma (1947) is hoogleraar rechtssociologie aan de Universiteit Utrecht. Hij is zich na zijn onderzoek naar de Hoge Raad (1988) en naar het kort geding (1995) gaan interesseren voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (2007) en de vergelijking van het Hof in Straatsburg met het Hof

van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg. Zijn publicaties *De Hoge Raad van Onderen* (1999²), gebaseerd op interviews met procespartijen, en *Dutch Law in Action* (2003²), een rechtssociologische gids door Nederland, genieten buiten de wereld van vakgenoten bekendheid.

René Cuperus (1960) is als senior-medewerker verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting en aldaar speciaal verantwoordelijk voor de internationale contacten. Hij is lid van het internationale projectteam 'Adjusting the Profile of Social Democracy' van de Duitse Friedrich-Ebert-Stiftung, lid van het wetenschappelijk comité van de Franse denktank Terra Nova en lid van de redactieadviesraad van *ZUKUNFT*, het maandblad van het Oostenrijkse Dr.-Karl-Renner-Instituut. Cuperus was verder onder meer lid van de PVDA-Europa-commissie na het Nederlandse 'nee'. Hij was ook figurant in *De Wouter Tapes*. Hij schrijft een wekelijkse column in *de Volkskrant* en is gids in voormalig concentratiekamp Amersfoort.

Menno Hurenkamp (1971) is politicoloog aan de Universiteit van Amsterdam, woont in Moskou en schrijft voor *De Groene Amsterdammer*.

Simon B. Kool (1950) is tentoonstellingsmaker en medestichter van fotobureau Hollandse Hoogte. Hij publiceert over fotografie.

Mark Kranenburg (1954) is redacteur bij *NRC Handelsblad*. Op de Haagse redactie van deze krant houdt hij zich bezig met buitenlandse zaken, defensie en Europese politiek. Van 2004 tot 2007 was hij correspondent voor de krant in Brussel.

Bart van Riel (1959) studeerde economie aan de Universiteit van Tilburg en promoveerde aan de Technische Universiteit Darmstadt. Van 1995 tot 2000 was hij werkzaam bij de PVDA-eurodelegatie. Momenteel is hij werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad en docent Europese integratie bij de beroepsopleiding financieel economisch beleidsambtenaar. Recente publicaties: 'Sharing risks: The Netherlands' new approach to pensions', in: *Journal of Pension Economics and Finance* (samen met Eduard Ponds) en 'Social Solidarity', in: Gordon L. Clark, Alicia Munnell en J. Michael Orszag (red.), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press 2006 (samen met Johan De Deken en Eduard Ponds).

Edwin van Rooyen (1969) is politicoloog. Hij is universitair docent Europese Unie Studies aan de Universiteit Leiden en is als onderzoeker verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Hij verwacht in 2009 te promoveren op een onderzoek naar de europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland.

Mathieu L.L. Segers (1976) studeerde politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en promoveerde aan deze zelfde universiteit. Hij is als onderzoeker en docent Europese integratie en internationale betrekkingen verbonden aan het departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit van Utrecht. In 2006 was hij winnaar van de essayprijs ‘De toekomst van de Europese integratie’ van het Ministerie van Economische Zaken en het Instituut Clingendael. Hij publiceert regelmatig over Europese integratie. Van zijn hand verscheen *Deutschlands Ringen mit der Relance. Die Europapolitik der BRD während der Beratungen und Verhandlungen über die Römischen Verträge* (Frankfurt am Main etc. 2008). Ook bezorgde hij de Europese dagboeken van Max Kohnstamm: M. Kohnstamm en M. Segers (bezorger), *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm. Augustus 1953-September 1957*, Amsterdam 2008.

Monika Sie Dhian Ho (1967) is politicoloog. Zij is directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Gerrit Voerman (1957) is historicus en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Par-

tijen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij publiceert veelvuldig over Nederlandse politieke partijen. Hij promoveerde in 2001 op *De meridiaan van Moskou. De CPN en de Communistische Internationale 1919-1930*. Begin dit jaar verscheen *Zestig jaar VVD*, dat hij met Patrick van Schie redigeerde. Hij is redacteur van een serie over de Nederlandse politiek die door Uitgeverij Boom wordt uitgegeven. Momenteel werkt hij aan een handboek over de Nederlandse partijen en aan een boek over de SP.

J.M. Wiersma (1951) studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Van 1987 tot 1999 was hij internationaal secretaris van de PVDA. Sinds 1994 is hij namens de PVDA lid van het Europees Parlement, waar hij vanaf 2004 als vice-voorzitter van de PES-fractie verantwoordelijk is voor communicatie, uitbreiding, betrekkingen met buurlanden, vrede en veiligheid en transatlantische relaties. Met GroenLinks-europarlementariër Joost Lagendijk schreef hij drie boeken, waaronder meest recentelijk *Sturen bij de Moslimburen* (Amsterdam 2007). Hij is lid van de PVDA-programmacommissie voor de Europese verkiezingen in 2009.

Personenregister

- Adenauer, Konrad 100, 107, 117
Alings, Wim 120
Andriess, Emmy 119
Aron, Raymond 102, 116
- Balkenende, Jan Peter 10, 79
Barroso, José Emanuel 57, 84, 99, 170, 176
Beck, Ulrich 93
Berkvens, Arjen 159, 160, 163, 164
Besnyö, Eva 119
Beugel, Ernst van der 54, 100, 101, 103, 106, 107, 114, 115, 116
Beyen, Johan Willem 109, 115, 116, 117
Bolkestein, Frits 25, 63, 178, 179
Bommel, Harry van 75
Bos, Wouter 11, 53, 55, 116, 117, 161, 164, 177
Broek, Hans van den 101
Brown, Gordon 11, 167
Brusse, Jan 116, 117, 119, 120
Burg, Ieke van den 15, 47, 56, 63, 69, 165, 177
Burger, Jaap 104, 105
Bush, George W. 11, 16, 196, 197, 201, 207
- Cartier-Bresson, Henri 15, 119, 120, 122, 123, 125-130
Claes, Willy 69, 153
Cohen, Bob 148, 162, 163
Cooper, Robert 87, 90, 98, 99
- Dankert, Piet 76, 78, 81, 101, 112-115, 162, 164
Delors, Jacques 57, 99, 112, 170, 171, 175, 176
Denderen, Ad van 15, 122, 123, 140-145
Donner, A.M. 56, 60, 61, 68, 69
- Donner, Piet Hein 60
Doolaard, A. den (pseudoniem van. C. J.G. Spoelstra) 121
Drees, Willem 15, 101, 104-110, 112, 114-117
- Duivensteijn, Adrie 161
- Elsken, Ed van der 119
Engholm, Björn 153
Enzensberger, Hans Magnus 16, 17
Erhard, Ludwig 106, 108
- Fayot, Ben 153
Fischer, Heinz 158
Fortuyn, Pim 23, 35
Franklin, M. 31, 34, 65
Frattini, Franco 79
- Gasperi, Alcide de 83, 100
Gaulle, Charles de 110, 118, 149, 204
Geelhoed, Ad 41, 54
Geremek, Bronislaw 93, 99
Giscard d'Estaing, Valéry 66, 70
Goes van Naters, Marinus van der 104, 116, 117, 146, 147, 162
Guterres, António 170
- Herzog, Roman 86, 99
Hiltermann, G.B.J. 119
Hitler, Adolf 84
Hix, Simon 147, 149, 150, 162-164
Hoogervorst, Hans 75
Huntington, Samuel 96

- Idenburg, Flip 103
- Jesse, Nico 119
- Kadt, Jacques de 104, 105, 116
- Kagan, Robert 188, 195
- Kant, Emanuel 197
- Karadzic, Radovan 194
- Kersbergen, Kees van 94, 99
- Keyzer, Carl De 15, 121-123, 135-139
- Koets, Peter 103, 116
- Kohl, Helmut 112-114, 117
- Kohnstamm, Max 7, 8, 16, 83, 103, 105, 115, 116
- Kok, Wim 152, 153, 158
- Koole, Ruud 161, 164
- Koopmans, Tim 58, 69
- Kriesi, H. 16, 25, 26, 34, 35
- Krouwel, André 94, 99
- Kyprianou, Markos 74
- Laffeber, Marije 157, 164
- Lee, Jaap van der 103
- Lesse, Urs 147, 149, 150, 162-164
- Lubbers, Ruud 114
- Luns, Joseph 110
- Mabhubani, Kishore 192
- Mair, Peter 92, 99
- Mak, Geert 93, 99
- Mansholt, Sicco 100, 103, 105, 109, 116, 148, 150, 151, 158, 162, 163
- Marjolin, Robert 110
- Meijer, Jan 103
- Melkert, Ad 175
- Merkel, Angela 199
- Milhado, Albert 119
- Miterrand, François 112, 113, 117
- Moïsi, Dominique 96-99
- Mollet, Guy 107, 117
- Monnet, Jean 83, 89, 168
- Montesquieu, Charles 57, 64
- Mozer, Alfred 104, 105, 116, 150, 155, 158, 159, 163
- Müller, Emilia 74, 75
- Nederhorst, Gerard 105
- Neve, Gilles de 120
- Obama, Barack 167
- Oorthuys, Cas 15, 119-121, 131-134
- Parr, Martin 122
- Parsons, Craig 102, 105, 116
- Patijn, Conny 103, 116
- Pelosi, Nancy 12
- Pennings 23, 34
- Portalis, Jean-Étienne-Marie 64, 69
- Premsele, Benno 121
- Presser, Sem 118, 119, 123
- Rasmussen, Anders Fogh 176
- Rasmussen, Poul Nyrup 99, 156, 157, 158, 160, 166, 175-177
- Reif, K. 20, 33
- Robespierre, Maximilien-Marie-Isidore de 64
- Roosevelt, Franklin D. 65
- Samkalden, Ivo 100, 103, 105
- Sandberg, Willem 119
- Sanders, Piet 103
- Sapir, A. 36, 53
- Sarfati, Lise 122
- Sarkozy, Nicolas 167, 193
- Scharpf, Fritz 86, 99
- Schendelen, Rinus van 77
- Schermerhorn, Wim 103
- Schierbeek, Bert 121
- Schmitt, H. 20, 33
- Schuman, Robert 83, 100, 146
- Siedentop, Larry 86, 88, 91, 99
- Spaak, Paul-Henri 117, 121
- Stalin, Joseph 206
- Steichen, Edward 119

Stoel, Max van der 148
Szász, André 7, 117, 177

Thatcher, Margaret 114
Timmermans, Frans 7, 14, 172, 195
Tinbergen, Jan 103
Toornstra, Dick 150, 151
Tsoukalis, Loukas 13, 17, 98
Türmen 66

Uyl, Joop den 104, 151, 152

Van der Eijk, C. van der 31, 34
Verhagen, Maxime 14, 84, 194
Verkade, Willem 105

Vermeer, Evert 148, 162

Vollaard, Hans 33, 92, 99, 164

Vorrink, Koos 104

Voskuil, Klaas 119

Vredeling, Henk 146-150, 158, 162, 163

Watts 38, 40, 53, 54

Wiersma, Jan Marinus 15, 152, 154-156, 158-160, 163, 164,
180, 194, 195

Wijffels, Herman 11, 17

Wilders, Geert 23, 29

Witney, Nick 189, 195

Wöltgens, Thijs 153-155, 158

Zandstra, Evert 121

ISBN 978 90 5330 641 3
NUR 697

© 2008 Wiardi Beckman Stichting

KOPIJREDACTIE
Sjoerd de Jong

OMSLAGFOTO
Belgie, Brussel, Gebouw van het Europees Parlement
© MICHEL WIJNBERGH/HH

BOEKVERZORGING
MMS Grafisch Werk

DRUK
Haasbeek, Alphen a/d Rijn

www.wbs.nl
www.metsenschilt.com