

ARTIKEL

# Het Europese integratiebeleid van de Nederlandse regering, 1945-2017

Anjo G. Harryvan en Jan van der Harst

In dit artikel<sup>[1]</sup> onderzoeken we de aanwezigheid van eurosceptis op het niveau van de Nederlandse regering, zowel in haar beleid als in haar beleidsdiscours. Betoogd wordt dat gedurende de gehele naoorlogse periode het Nederlandse regeringsbeleid nauwelijks tekenen van harde eurosceptis toont of heeft getoond. Aan de gemeenschappelijke markt wordt door Den Haag onverminderd groot belang gehecht. Het *poolen* van nationale bevoegdheden op Europees niveau stuit soms op kritisch commentaar, maar vindt niettemin doorgang.

## De basis: welbegrepen eigenbelang

In de tweede helft van de vorige eeuw was er sprake van een langdurige periode van onvoorwaardelijke steun van de Nederlandse regering voor Europese integratie. Gedurende deze periode sloten de Nederlandse nationale belangen en de belangen van Europa vrijwel naadloos op elkaar aan. Handelsliberalisatie in een steeds meer sectoren omvattende gemeenschappelijke markt, aangevuld met een Europees mededingingsbeleid, verschaften het eerlijke grensoverschrijdende economische speelveld waarnaar het Nederlandse bedrijfsleven zo vurig had verlangd.

## Instrumenteel supranationalisme

Deze bovenal economische prioriteiten werden verwezenlijkt door een vérgaande vorm van supranationale besluitvorming, gefaciliteerd door de bevoegdheden van de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie. De Nederlandse beleidsmakers, waaronder een grote meerderheid van bewindspersonen, werden beschouwd – en beschouwden zichzelf – als overtuigde supranationalisten.

Daarbij geldt de kanttekening dat het in regeringskring altijd ging om een *instrumentele* vorm van supranationalisme – dit te onderscheiden van de Europese idealen zoals aangehangen door grote groepen in het nationale parlement, waar supranationalisme of federalisme eerder als *doel op zichzelf* werd beschouwd. De stellingname van de Nederlandse regering was daarmee vergeleken pragmatisch of realistisch. Zij bezag supranationalisme in de vorm van bovenstatelijke besluitvorming niet als een eigenstandig ideaal, maar vooral als middel of instrument ter bevordering van de Nederlandse belangen (in het bijzonder handelsbelangen) in West-Europa.<sup>[2]</sup>

Het einde van de Koude Oorlog in 1990 bracht een fundamentele omslag teweeg in het Nederlandse denken over Europa. De val van de Berlijnse muur, de democratische revoluties in Midden- en Oost-Europa, de vereniging van de twee Duitslanden – ze veranderden de geopolitieke situatie ingrijpend, met als gevolg dat het Europese integratie-ideaal zijn vrijblijvendheid verloor. Met het wegvallen van de Oost-West-tegenstelling werd de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap tot een politieke federatie van staten met een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een reële mogelijkheid. Daarbij werd

tevens toetreding van de neutrale staten in Europa (Oostenrijk, Finland, Zweden) en – op de langere termijn en veel ingrijpender – van de voormalige communistische landen van Midden- en Oost-Europa een concrete politieke uitdaging.

### **De meest eurofiele periode ooit: 1986-1991**

In de aanloop naar de Top van Maastricht (december 1991) koos zowel de regering als (een groot gedeelte van) de Tweede Kamer voor het ideaalbeeld van een bovenstatelijk Europa met grote zeggenschap voor de Commissie en het Europees Parlement en gemeenschappelijk Europees beleid op basis van meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers. Het Haagse beleid gedurende de jaren tussen de totstandkoming van de Europese Akte (1986) en de ondertekening van het Verdrag van Maastricht was dan ook het meest eurofiele ooit. De gevoelde noodzaak het zich verenigende Duitsland institutioneel in te bedden in nieuwe Europese structuren, speelde hierbij een cruciale rol.



© European Commission

*Hans van den Broek and Wim Kok ondertekenen het Verdrag van Maastricht in 1992.*

De genoemde kanttekening van het instrumenteel supranationalisme is van belang, omdat ze de recente meer terughoudende stellingname van Nederland helpt verklaren. Nadat met het Verdrag van Maastricht de grote doelen van Nederland in Europa – de totstandbrenging van de interne markt in het bijzonder – verwezenlijkt waren, vallen vanaf de vroege jaren negentig de Nederlandse preferenties niet langer automatisch samen met die van Europa. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in een zich rap uitbreidende Unie Nederland niet langer één van de zes lidstaten is, maar één van de 28 – met alle gevolgen van dien voor 's lands zichtbaarheid en invloed op EU-besluitvorming.

Behalve toename van het aantal lidstaten trad er sinds de jaren negentig ook een forse proliferatie op van het aantal EU-beleidssterreinen, met soms lage prioriteit voor Nederland. Daarbij is het regeringsbeleid inzake Europese samenwerking terughoudender geworden, met inbegrip van het bepleiten van de supranationale weg als instrument om Europa te versterken.

Kennelijk is het supranationalisme in vergelijking met eerdere decennia minder nastrevenswaard geworden. Dat verklaart ook de recente Nederlandse inspanningen ter bevordering van de Open Methode van Coördinatie en andere intergouvernementele besluitvormingsmethoden, waarbij regeringen grotendeels buiten de Brusselse instituties om tot onderlinge afspraken proberen te geraken.

### **Parlement en politieke partijen**

Desondanks zijn de verschuivingen van eurofiel naar eurosceptisch veel meer uitgesproken in het parlement, bij de politieke partijen en in de publieke opinie dan in regeringskringen. In het parlement had het federalistische vertoog altijd al grotere aanhang dan in de regering. De omslag was daar dan ook zichtbaarder: het was juist het parlement, waar vanaf begin jaren negentig eurosceptische noties – die tot dan toe enkel aan de uiterste linker- en rechterkant van het politieke spectrum bestonden – hun opwachting maakten.

Het was de leider van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, Thijs Wöltgens, die als eerste mainstream-politicus in het land de beduchtheid verwoordde dat nationaal – met name sociaal – beleid naar het Brusselse niveau overgeheveld zou worden. Dit bleef vooralsnog zonder grote gevolgen. Wöltgens kreeg zelfs in zijn eigen fractie geen voet aan de grond; hem werd bekrompen provincialisme verweten.<sup>3</sup>

Ook in de VVD werd de Europese consensus verbroken door de fractievoorzitter, Frits Bolkestein, en in dit geval wél met ingrijpende gevolgen, in de vorm van een daadwerkelijke koersverandering. In september 1991 zei Bolkestein: “Het ideaal van een federaal Europa komt ons niet langer realistisch voor. Wij behoren te streven naar een *confederaal* Europa, met op economisch terrein bepaalde federale kenmerken.”<sup>4</sup>

## **De verschuivingen van eurofiel naar eurosceptisch zijn in het parlement, bij de politieke partijen en in de publieke opinie veel meer uitgesproken dan in regeringskringen**

Bolkesteins koersverandering kwam voor velen, ook binnen zijn eigen partij, als een verrassing; maar met steun van het partijbestuur wist Bolkestein zijn visie te laten prevaleren. Een Europa “met beperkte bevoegdheden”, een kerntaken-Europa, was voortaan het partijdoel van de liberalen.<sup>5</sup> Nadere afbakening van de taakverdeling tussen de lidstaten en Brussel was geboden. Brusselse bemoeienis met industriepolitiek, onderwijs en volksgezondheid diende te worden uitgesloten en het sociale protocol bij ‘Maastricht’ moest worden afgevoerd. Zachte Europa-scepsis was voortaan *de rigueur* in VVD-kringen; de federalistische bijna-consensus in de Nederlandse politiek werd doorbroken.



© European Commission

*Frits Bolkestein als Eurocommissaris in Brussel, 1999.*

### **Nieuwe wegen: drie manifestaties van Eurokritiek**

Ofschoon vanaf de doorbraak in de VVD en de gelijktijdige opkomst van oppositiepartij SP het parlement kritische Europa-noties begon te uiten, had dit vooralsnog weinig consequenties voor het Haagse *beleid* ten aanzien van Europa. Zo bleef de VVD als regeringspartij haar steun geven aan de Europese verdragen die na Maastricht tot stand kwamen: die van Amsterdam, Nice en het Grondwettelijk Verdrag. Waarmee niet gezegd wil zijn dat het regeringsniveau onberoerd bleef. Bij drie aangelegenheden werd een nieuwe terughoudendheid in 's lands Europabeleid uitgesproken zichtbaar.

### **Campagne voor verlaging Nederlandse bijdrage aan EU-begroting**

Allereerst in de regeringscampagne gedurende de jaren negentig ter verlaging van de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting, geleid door de lang zittende minister van Financiën Gerrit Zalm. In 1992 was Nederland de grootste netto-bijdrager per hoofd van de bevolking van alle EU-lidstaten geworden en Zalm was vastbesloten daar iets aan te doen. Zalms campagne was een voortvloeisel van de meer kritische houding jegens Europa in zijn eigen partij, de VVD. Zalm verweet minister-president Ruud Lubbers en minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek (beiden CDA) dat ze in de onderhandelingen over de meerjarenbegroting voor de EU ingestemd hadden met een begrotingsbesluit dat zeer nadelig voor Nederland uitpakte. Gedreven door persoonlijke Europese ambities hadden de twee zich in Zalms ogen als “echte Europeanen” opgesteld in plaats van het Nederlands nationaal belang voorop te stellen.

Zalms campagne voor versobering van het EU-budget kreeg meer of minder steun van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Oostenrijk. Ze stuitte echter op verzet van de zuidelijke lidstaten en in eigen land van het ministerie van

Buitenlandse Zaken, dat vreesde voor verlies van Nederlands statuut in Europa. Niettemin slaagde de regering er op de Berlijnse top in maart 1999 in, de Nederlandse EU-contributie met ruim 700 miljoen euro te verminderen. Kon de Zalm-campagne aangemerkt worden als de eerste kras op het imago van Nederland als model-lidstaat van de EU, haar binnenlandse doorwerking was minstens zo belangrijk. In zijn memoires onderkent Zalm dat veel van de Nederlandse burgers die in het referendum van 2005 een tegenstem tegen het Europese grondwettelijk verdrag uitbrachten, dat gedaan hebben vanwege de onevenredig geachte bijdrage aan de EU-begroting. Zo heeft het beleid van Zalm bijgedragen aan de transformatie van het Europeabeeld onder het electoraat van ‘heilige graal’ naar een internationale organisatie die Nederland teveel kostte.<sup>[6]</sup>



© European Commission

*Gerrit Zalm presenteert in 1997 als minister van Financiën de euromunten.*

### **Memorandum over subsidiariteit**

Een tweede manifestatie van euroscepsis op regeringsniveau deed zich voor in 2002-2003 ten tijde van de regering-Balkenende I, steunend op een parlementaire meerderheid van CDA, VVD en de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Dit kabinet publiceerde het beleidsmemorandum ‘Europa in de steigers’, dat indertijd werd beschouwd als het meest terughoudende officiële beleidsdocument inzake Europa ooit voortgebracht door een Nederlandse regering. Die terughoudendheid gold vooral de toekomstige overdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel, waar het subsidiariteitsbeginsel “veel scherper moet worden toegepast”.

Subsidiariteit is het kernconcept van het memorandum: “[Er] bestaat in veel kringen het gevoel dat Europa zich te veel en te gedetailleerd bemoeit met zaken die ook door of binnen de lidstaten zelf kunnen worden opgelost. Deze kritiek leidde tot de wens dat de bevoegdheden van de Unie scherper in de verdragen worden afgebakend en dat het *subsidiariteitsbeginsel* zorgvuldiger wordt toegepast (...).”<sup>[7]</sup> En op dezelfde toon: “De Europese wetgever dient zich bij het uitvaardigen van regels te beperken tot datgene dat de kern van de grensoverschrijdende problematiek raakt.” Hij diende zich te onthouden van

“onnodig gedetailleerde voorschriften” en aan de lidstaten “de grootst mogelijke ruimte [te] laten” bij de implementatie van Europese regels. Het “weglekken van beleid van de lidstaten naar Brussel” zou daarmee aan banden worden gelegd.

### **Regeringsverklaring kabinet-Rutte 1**

Een derde instantie van gouvernementele eurosceptis bood de regering-Rutte I (2010-2012). Dit was een minderheidsregering geleid door Mark Rutte (VVD), met parlementaire steun van CDA en VVD en met aanvullende gedoogsteun door de uitgesproken EU-kritische Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders. Na Balkenende I vormde dit kabinet een nieuw voorbeeld van remmende doorwerking op de Europese aspiraties als gevolg van de coalitiesamenstelling.

De regeringsverklaring repliceerde de terughoudendheid van ‘Europa in de steigers’: onbeperkte uitbreiding van Europa was uit den boze. De overdracht van “nationale competenties” naar het Europese niveau diende aan banden te worden gelegd. “De EU dient zich te beperken tot de kerntaken die gericht zijn op welvaart, vrijheid en veiligheid.” Subsidiariteit werd wederom aangemerkt als cruciaal uitgangspunt: “dat wat beter op het niveau van de lidstaten kan worden geregeld, moet niet in Brussel worden besloten.” Het nieuwe kabinet zou zich voorts als voorheen inzetten voor “een substantiële vermindering van de afdrachten door Nederland aan de EU”<sup>[8]</sup> Overigens was het kabinet-Rutte I – evenals eerder het kabinet-Balkenende I – geen lang leven beschoren. In het voorjaar van 2012 zegde Wilders zijn gedoogsteun op en kwam het kabinet ten val.

## **De regering zwemt mee met de Europese stroom, zelfs in het geval van substantiële weerstand van bevriende en/of oppositionele politieke partijen**

Deze drie manifestaties van eurokritiek kunnen elk herleid worden tot drie politieke persoonlijkheden die de nationale discussie over Europa sinds 1990 vérgaand beïnvloed hebben: *Frits Bolkestein* (jaren 1990), de leermeester van minister van Financiën Zalm; *Pim Fortuyn* (2002); en *Geert Wilders* (2010-2012). De invloed van de drie was op het niveau van ideeën en attitudes; voor geen van hen was zij gebaseerd op een post in het Haagse kabinet. Toch heeft vooral de Fortuyn-revolte, ofschoon van korte duur, aanzienlijke doorwerking gehad op de Nederlandse samenleving en politieke cultuur. En, indirect, op het regeringsbeleid.

Daarbij blijft het belangrijk onderscheid te maken tussen enerzijds de stellingnames van de regering en anderzijds die van de partijen die haar in het parlement ondersteunden (de coalitiepartners) of gedoogden (de gedoogpartners). In de praktijk bleek namelijk dat de regering placht in te stemmen met nieuwe beleidsontwikkelingen in de EU, zelfs wanneer de parlementaire steun van regeringspartijen zwak of afwezig was.

Het meest spectaculaire voorbeeld hiervan vormde de beslissing van het kabinet-Balkenende I in 2002 om akkoord te gaan met het EU-lidmaatschap van tien nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa, zonder de parlementaire steun van twee van de drie regeringspartijen (VVD en LPF; het CDA was als enige coalitiepartij voorstander). In deze constellatie had de regering – zelf voorstander van EU-uitbreiding, met inbegrip van de VVD- en LPF-ministers – de steun van de oppositie nodig om een parlementaire meerderheid voor haar standpunt te verkrijgen.<sup>[9]</sup>

Daarnaast dient onderkend te worden dat bij elk van de drie behandelde eurosceptische verschijningsvormen de regering met overtuiging haar steun betuigde aan de gemeenschappelijke markt en haar vier vrijheden. Daarmee kan de Europa-kritiek in elk van deze gevallen slechts als ‘zachte Eurosceptis’ worden gekenschetst.



© Flickr / Minister-president Rutte

*Toenmalig fractievoorzitters Mark Rutte (VVD), Maxime Verhagen (CDA) en Geert Wilders (PVV) presenteren in 2010 het regeer- en gedoogakkoord.*

### **Eurosceptis in het actuele beleid**

Op de keper beschouwd zien we de regering derhalve meezwemmen met de Europese stroom, zelfs in het geval van substantiële weerstand van bevriende en/of oppositionele politieke partijen. Dit meegaan met de Europese stroom gebeurt soms met overtuiging, soms onwillig. Vooral uit de beleidsontwikkeling rond de schulden crisis (vanaf 2008) is gebleken hoe smal de marges voor een autonoom Nederlands beleid in de uitgebreide EU zijn geworden. Door de toenemende interdependentie zit Nederland met handen en voeten vast aan de kaders die in Europa zijn geschapen.

Om ons tot één voorbeeld te beperken: tijdens de schulden crisis was een faillissement van het bankroete Griekenland geen reële optie vanwege de rampzalige gevolgen die dat voor de eigen Nederlandse banken en verzekeringsmaatschappijen zou hebben. Toen in juli 2011 de EMU-lidstaten het eens werden over een nieuw hulppakket voor Griekenland ter grootte van 109 miljard euro, toonde premier Rutte zich daarmee ingenomen: “Omdat Griekenland weer verder kan (...) en we stabiliteit op de markten terugbrengen. Dat is belangrijk voor ons spaargeld, onze pensioenen, onze banen, voor de kracht van de euro in onze portemonnee.”<sup>10]</sup> Interdependentie heeft de manoeuvreerruimte in Europa ingeperkt, niet alleen – maar wel in het bijzonder – voor de kleinere EU-lidstaten.

### **Pad-afhankelijkheid in de EU**

Wat hier voorts een rol speelt, is de hoge mate van pad-afhankelijkheid in de EU. In het verleden genomen besluiten laten zich moeilijk terugdraaien. Een voorbeeld biedt de nasleep van het Oekraïne-referendum gedurende het jaar 2016. Het Europese associatieverdrag met Oekraïne was al ondertekend; onduidelijk was wat daaraan op basis van een dominante nee-stem nog gedaan kon worden. De regering-Rutte wist het evenmin en schoof de kwestie lange tijd voor zich uit. Uiteindelijk besloot Nederland na veel getreuzel gewoon mee te doen, met een inlegvel bij het verdrag, waarin enkele van de belangrijkste Nederlandse bedenkingen waren verwoord.

### **Het politieke discours over Europa**

Wat gedurende de laatste jaren ontegenzeggelijk veranderd is, is de *toon* van het debat over Europa zoals aangeslagen door de regering. Waarnemers onderkennen een toenemende kloof tussen retoriek en politieke werkelijkheid. Waar vandaag de dag veel politici, onder wie leden van het kabinet, gewag maken van een noodzaak tot ‘minder Europa’, tendeeft de eigenlijke ontwikkelingsgang juist naar ‘méér Europa’.<sup>[11]</sup> Een treffend voorbeeld is het versterkte Europese toezicht op banken, verzekeringsmaatschappijen en zelfs landen/regeringen om de financiële crisis het hoofd te bieden – tot stand gebracht met uitdrukkelijke steun van Nederland.

Dat neemt niet weg dat het kabinet aangeeft wel degelijk rekening te willen houden met eurosceptische gevoelens in de Nederlandse samenleving. Het in november 2012 aangetreden kabinet-Rutte II biedt daarvan voorbeelden. Dit kabinet was een regulier meerderheidskabinet van VVD en PvdA. De opluchting niet langer afhankelijk te zijn van de gedoogsteun van Wilders' PVV straalde van de pagina's van het regeerakkoord af.

De toonzetting van de passages over Europa was uitdrukkelijk positief: “Europa heeft ons vrede, veiligheid en welvaart gebracht. Als het Europa goed gaat, gaat het ons goed. Veel van onze werkgelegenheid en welvaart wortelt in een Europese markt waar Nederlandse ondernemers hun producten en diensten slijten. Van de euro hebben we veel profijt gehad en het einde van de euro zou grote onzekerheden voor onze economie en welvaart met zich meebrengen.” Veeleer dan een bedreiging leek Europa voor de nieuwe regering een belangrijk instrument om de Nederlandse belangen te dienen.<sup>[12]</sup>

### **De lijst van Timmermans: 54 te repatriëren bevoegdheden**

Desalniettemin trok de nieuwe regering op het punt van grotere subsidiariteit in Europa de lijn van haar voorganger wel degelijk door. In een kamerbrief in juni 2013 plaatste minister van Buitenlandse Zaken Timmermans (PvdA) een kritische kanttekening bij verdere overheveling van nationale bevoegdheden aan de EU. Hij deelde mee dat naar de “stellige overtuiging” van het kabinet de tijd van Europa als een “ever closer union” voorbij was. Onder verwijzing naar het referendum van 2005 en het daarin “duidelijk” naar voren gekomen “onbehagen van de Nederlandse bevolking [...] met een Unie die als een doel op zich steeds verder uitdijt en steeds bemoeizuchtiger wordt”, legde hij de ministerraad een lijst voor van 54 Europese beleidsmaatregelen die Nederland zou wensen te renationaliseren door de zeggenschap erover terug te halen naar Den Haag.<sup>[13]</sup>

Maar tevens stelde hij: “[E]en van de lessen van de financieel-economische crisis [is] dat meer Europees toezicht, monitoring en handhaving nodig is om de eurozone goed te laten functioneren. Ook op andere terreinen, zoals energie, klimaat, asiel en migratie en de vervolmaking van de interne markt, maar ook bijvoorbeeld de aanpak van belastingfraude



[...] is Europese samenwerking hard nodig.”<sup>[14]</sup> In de visie van de minister vormde het veel beloven maar weinig presteren door Europa een verklaring voor de toename van de eurosceptis in Nederland. Daarbij kwam dat Europa sinds 1989 razendsnel veranderd was. De uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa was een “historische opdracht”. Het was niet verstandig geweest die opdracht anders in te vullen. “Dan had je nu misschien geen probleem in Oekraïne gehad, maar in Polen.” Maar het was wel, samen met de financiële en economische crisis voor velen “moeilijk te verteren”<sup>[15]</sup>



© European Union

*In 2013 plaatste toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Timmermans (PvdA) een kritische kanttekening bij verdere overheveling van nationale bevoegdheden aan de EU; de tijd van Europa als een “ever closer union” was voorbij.*

Timmermans’ lijst van 54 te repatriëren bevoegdheden riep een vergelijking op met het toenmalige debat in het Verenigd Koninkrijk over de repatriëring van Europese bevoegdheden zoals het Europees Arrestatiebevel (EAB), als mogelijke voorwaarde voor voortgezet lidmaatschap van dat land van de Unie. Op de lijst van Timmermans zal men echter tevergeefs een aangelegenheid zoeken met het politieke gewicht van het EAB. Er staan onschuldige verlangens om verdere Europese bemoeienis op tal van terreinen een halt toe te roepen, zoals verlenging van het zwangerschapsverlof en regels voor bosbeheer, alsmede exotica als het bevorderen van het verstrekken van schoolmelk en schoolfruit.

Hoe het ook zij: waar de Nederlandse regering zelf over het geheel genomen vrede heeft met de bevoegdhedenverdeling met de EU, wil ze met haar subsidiariteitsbeleid laten blijken de eurosceptische sentimenten onder de bevolking en in de politiek ernstig te nemen.<sup>[16]</sup> Een dergelijke subsidiariteitstoets aan te merken als eurosceptis, ook in de zachte variant, gaat echter te ver.<sup>[17]</sup>

### **Waar staat premier Rutte voor in Europa?**

De kijk – van een visie wil hij niet spreken – van premier Rutte op Europa speelt hierbij nadrukkelijk een rol. Keer op keer benadrukte Rutte in Brussel dat hij niet zit te wachten op méér Europa. Toen na de Brexit-beslissing van het Britse electoraat vanuit Parijs stemmen opgingen het Britse vertrek aan te grijpen om verdiepte EU-integratie tot stand te brengen, keerde hij zich daartegen: “Wie visioenen heeft moet naar de dokter. Versneld integreren, daar ben ik tegen.” De premier sprak zijn afschuw uit over “het Europa dat steeds weer grote projecten oppakt en later uiteindelijk een boertje laat.” In zijn visie zijn het juist die “lege woorden” die cynisme en euroscepsis oproepen.

Waar staat de premier dan wel voor in Europa? Daar zien we een terugkeer naar de eerste van de klassieke beleidszekerheden: een grote interne markt, waar Nederland als handelsnatie een goede boterham kan verdienen. En: “De Europese samenwerking meer richten op problemen die de mensen bezig houden, die wij beter in gezamenlijkheid in Europa aanpakken. Zoals het terrorisme, het migratievraagstuk en natuurlijk ook het scheppen van banen via een echte interne markt.”<sup>[18]</sup>

Verbetering van de gemeenschappelijke EU-markt tot een “echte” interne markt, is een terugkerend element. Het gaat dan om het wegnemen van belemmeringen in het grensoverschrijdend verkeer van kapitaal, digitale diensten, leningen voor bedrijven, Europese etiketten en andere sectoren waar volgens Rutte veel laaghangend fruit valt te plukken.

### **Tot besluit**

Tekenend voor de veranderde verhoudingen is dat in regeringsbetogen het concept ‘Europese integratie’ sinds kort is ingeruild voor het veel minder ambitieuze ‘Europese samenwerking’.<sup>[19]</sup> Toch is de gepredikte terughoudendheid er tot nu toe vooral een van woorden, meer dan van concrete daden. De regering neigt er in de praktijk toe de Europese beleidsontwikkeling te volgen en helpt actief mee nieuw EU-beleid vorm te geven. Zo toonde het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 een minister-president Rutte die zich met succes inzette voor meer cohesie tussen de lidstaten in hun asiel- en migratiebeleid. Rutte wist zich gesteund door de wetenschap dat euroscepsis weliswaar breed leeft in het land, maar dat velen beducht zijn voor een te grote instroom van asielzoekers en dat alleen Europa op dit dossier in staat is oplossingen te bieden.

## **De groeiende kloof tussen politieke retoriek en Europese werkelijkheid vergroot de verwarring bij de burger**

Vergroting van Brusselse zeggenschap op tot dan toe nationale aangelegenheden impliceert niet noodzakelijkerwijs een formele overdracht van nationale beslissingsbevoegdheden. Met het Euro-plus-pact van maart 2011 had volgens premier Rutte geen soevereiniteitsoverdracht plaatsgevonden. En strikt genomen was dat een juiste observatie. Maar de vérgaande bevoegdheden tot toezicht op de nationale begrotingen die het pact toebedeelde aan de Europese Commissie verminderen wel degelijk de beleidsruimte die Nederland geniet voor een eigenstandig begrotingsbeleid.

Het toezicht op de systeembanken in Europa, opgedragen aan de Europese Centrale Bank, is een ander voorbeeld van het optuigen van Unie-bevoegdheden zonder formele overdracht van nationale zeggenschap. “Met het verdrag van Lissabon”, stelde het kabinet-Rutte I in zijn regeringsverklaring, “is voor de komende periode de grens bereikt van overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie.”<sup>[20]</sup> De praktijk was minder star. Het onderscheid tussen formele bevoegdhedenoverdracht en *de facto* verdergaande Brusselse bewerktuiging stelde Rutte c.s. in staat zich in Brussel een stuk coöperatiever op te stellen dan de geluiden voor het thuisfront zouden doen vermoeden.

We kunnen zo concluderen tot enige manifestaties van zachte eurosceptis op regeringsniveau, vooral op het terrein van de politieke retoriek. Voor de praktische bestuurlijke verhoudingen tussen Den Haag en Brussel bleven deze echter zonder gevolg. In weerwil van eurosceptische aandriften binnen het binnenlands-politieke discours, heeft de Unie voor de Nederlandse beleidsvorming juist aan betekenis gewonnen.

Dat komt behalve in de inhoud van het beleid ook naar voren in de coalities die Nederland aangaat om zijn preferenties in Brussel verwezenlijkt te krijgen. Als tevoren streeft Nederland naar invloedmaximalisatie in wisselende coalities, doch primair met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Estland. Mede daarom komt de Britse uittreding (Brexit) voor Den Haag neer op een gevoelig diplomatiek (en economisch) verlies.<sup>[21]</sup>

Onmiskkenbaar voegt de verbredende kloof tussen politieke retoriek en Europese werkelijkheid toe aan de verwarring bij de burger. Deze kloof te overbruggen moet worden beschouwd als een van de majeure uitdagingen waar de Nederlandse regering zich voor gesteld ziet. Naar het zich laat aanzien is de regering daarbij op zoek naar een nieuw *discours*, een nieuw vertoog ter ondersteuning van haar Europabeleid, ter vervanging van het oude instrumenteel-supranationale vertoog.

Een complicatie vormt daarbij de generationele dimensie: waar in het verleden het voorkomen van oorlog toereikend was voor de onderbouwing van ‘Europese eenwording’, werd voor de generaties die de Tweede Wereldoorlog niet hadden meegemaakt de Europese Unie juist op economische gronden bepleit. Met het uitbreken van de economische crisis in 2008 keerde dit economische argument zich in de ogen van velen tegen verdere Europese integratie.<sup>[22]</sup> De crisis heeft dientengevolge een lacune veroorzaakt. Het broodnodige nieuwe verhaal over Europa is tot dusverre niet voorhanden.

## Noten

[1] Deze tekst is de Nederlandstalige ingekorte en voorlopige versie van een later in 2017 te verschijnen artikel in de Duitse taal in een bundel bij uitgeverij Waxmann over het Europa-debat in Duitsland en Nederland, 1990-2015, onder redactie van A.G. Harryvan, A. Krause en H. Vollaard. De auteurs danken mw. Elbrich Offringa BA voor haar waardevolle bijdrage aan dit artikel als documentaliste.

[2] A.G. Harryvan/J. van der Harst (red.), *Verloren consensus. Europa in het Nederlandse parlementair-politieke debat 1945-2013*, Amsterdam, 2013, passim; A.G. Harryvan/J. van der Harst, ‘Succes creëert nieuwe verhoudingen: het Nederlandse regeringsbeleid en de Europese integratie, in: H. Vollaard, J. van der

Harst & G. Voerman (red.), *Van Aanvallen! Naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945–2015*, Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2015, pp. 29-98.

[3] R. Meines, 'Europa is hier te veel iets voor specialisten', *NRC Handelsblad*, 19 november 1991; M. Kranenburg, 'Het Europa van de specialisten', *NRC Handelsblad*, 5 december 1991.

[4] Handelingen Tweede Kamer (hierna: HTK), 1991-1992, Algemene politieke en financiële beschouwingen, TK7, pp. 314-315, 8 oktober 1991.

[5] M. Kranenburg, 'Het Europa van de specialisten', *NRC Handelsblad*, 5 december 1991; 'Sluimerende ruzie in de VVD over Europa', *NRC Handelsblad*, 27 maart 1992; D.-J. Eppink, 'VVD streeft niet langer naar federaal Europa', *NRC Handelsblad*, 15 juni 1992.

[6] G. Zalm, *De romantische boekhouder*, Amsterdam: Balans, 2009, pp. 319-334.

[7] G. Zalm, *De romantische boekhouder*, Amsterdam: Balans, 2009, p. 6.

[8] *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA* (<http://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/regeer2010.pdf>) (30 september 2010).

[9] A.G. Harryvan/J. van der Harst (red.), *Verloren consensus. Europa in het Nederlandse parlementair-politieke debat 1945-2013*, Amsterdam, 2013, pp. 215-221.

[10] F. Boogaard, 'Premier Rutte tevreden met uitkomst', *Algemeen Dagblad*, 22 juli 2011.

[11] J. van der Harst, *Nederland in de ban van Eurosceptis?* ([http://www.rug.nl/research/portal/publications/nederland-in-de-ban-van-eurosceptis\(f54d5e04-f966-4c38-84ba-77e43697b051\).html](http://www.rug.nl/research/portal/publications/nederland-in-de-ban-van-eurosceptis(f54d5e04-f966-4c38-84ba-77e43697b051).html)) , in: D. Hellema, M. Segers, & J. Rood (red.), *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Den Haag, 2011, pp. 77-92.

[12] *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA* (<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>), 29 oktober 2012.

[13] *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA* (<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>), 29 oktober 2012; en de bijbehorende bijlage ‘Inventarisatie EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit – Nederlandse lijst van actiepunten’; N. Righton, ‘Kabinet verzet zich tegen bemoeizucht EU’, *de Volkskrant*, 22 juni 2013.

[14] Handelingen Tweede Kamer, 2012-2013, 22122, no. 1650. Kamerbrief minister van buitenlandse zaken over de subsidiariteitsexercitie, 21 juni 2013; A.G. Harryvan & N. Onnen, ‘Het Europees aanhoudingsbevel als katalysator in het Britse Europadebat (<http://www.internationalespectator.nl/article/het-europees-aanhoudingsbevel-als-katalysator-het-britse-europadebat>)’, *Internationale Spectator*, jrg. 67 (2013), nr. 10, pp. 41-46.

[15] I. Pertijs, ‘Afgeven op Europa is bijna politiek correct’, Interview ([http://www.maatschappijenpolitiek.nl/wp-content/uploads/2014/06/MP\\_3\\_20-\\_interview\\_Timmermans.compressed.pdf](http://www.maatschappijenpolitiek.nl/wp-content/uploads/2014/06/MP_3_20-_interview_Timmermans.compressed.pdf)) met minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans, mei 2014, pp. 5-7.

[16] ‘Kabinet: 54 zaken liever niet in Brussel regelen’, in: *NRC Handelsblad*, 22 juni 2013; A. Rettman, ‘Netherlands attacks “creeping” EU powers’, *EUobserver*, 22 juni 2013; ‘Timmermans wil tientallen Europese wetsvoorstellen schrappen’, *Het Parool*, 16 december 2014.

[17] A.G. Harryvan/J. van der Harst (red.), *Verloren consensus. Europa in het Nederlandse parlementair-politieke debat 1945-2013*, Amsterdam, 2013, pp. 18-19; A.G. Harryvan & J. Hoekstra, ‘Euroscopsis? Europese integratie in de verkiezingsprogramma’s en campagnes van Nederlandse politieke partijen’, *Internationale Spectator*, jrg. 67 (2013), nr. 4, pp. 52-56.

[18] J. Werts, ‘Hoe premier Rutte Europa (even) veroverde’ (<https://www.internationalespectator.nl/article/hoe-premier-rutte-europa-even-veroverde>), *Internationale Spectator*, augustus 2016.

[19] J. Werts, ‘Hoe premier Rutte Europa (even) veroverde’ (<https://www.internationalespectator.nl/article/hoe-premier-rutte-europa-even-veroverde>), *Internationale Spectator*, augustus 2016.

[20] *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA* (<http://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/regeer2010.pdf>) (30.09.2010).

[21] Hedwich van der Bij/Jan Rood, *Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie. Nederland op de Europese politieke assen*, Clingendael Rapport, juni 2016, pp. 41-42.

[22] S. Broeder, *Eurosceptis*, Masterscriptie Europese Studies, Universiteit van Amsterdam (2014).

---

### Auteurs



**Anjo G. Harryvan**

Docent internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen ▶  
(<http://www.rug.nl/staff/a.g.harryvan/>)



**Jan van der Harst**

Hoogleraar Europese integratie aan de Rijksuniversiteit Groningen ▶  
(<http://www.rug.nl/staff/j.van.der.harst/>)