

ARTIKEL

Rutte en de Europese januskop

Adriaan Schout en Michiel Luining

Euroscepticus in eigen land en eurofiel in Brussel. Het idee van januskoppen leeft sterk in Brussel. Ook premier Mark Rutte is verweten in Brussel een ander gezicht te hebben dan in Den Haag. Clingendael-experts Adriaan Schout en Michiel Luining onderzoeken in hoeverre Rutte een Europese januskop heeft.

Mark Rutte heeft de laatste jaren EU-beleid naar zich toegetrokken. Veel Europese zaken zijn de premier gepasseerd. Met nauwe betrokkenheid van Rutte is in 2016 een succesvol voorzitterschap afgesloten, met als waagstukken de Turkije-deal en de Europese kustwachtautoriteit, die onder moeilijke omstandigheden zijn uit-onderhandeld in buitengewoon korte tijd.^[1]

Verder is de euro de afgelopen jaren verstevigd met het sixpack en two pack, noodfonds en Europees banktoezicht. Mede door de Nederlandse flexibiliteit onder Rutte is Griekenland binnen de euro gebleven dankzij het derde financiële steunpakket. Nederland, en de VVD, hadden het op een aantal punten zeer moeilijk. Zo luidde Rutte's verkiezingsbelofte dat er geen extra geld naar Griekenland zou gaan en stemde de VVD in eerste aanleg tegen de Europese kustwacht.

De premier heeft zich staande weten te houden, terwijl de EU in een existentiële crisis verkeert en er zware compromissen nodig waren. De Europese onzekerheid is echter groot gebleven en betreft fundamentele zaken zoals de onopgeloste eurocrisis, de naleving van de versterkte euroregels en de problemen die de Europese Commissie heeft om Frankrijk aan te pakken, de onduidelijke toekomst van de EU (variërend van een uiteenvallende euro tot de vorming van een Europese overheid), etc. De Europese ambiguïteit is ook te bespeuren in de laatste kamerbrief waarin Rutte II spreekt van een EU die bescherming moet bieden, terwijl ook wordt gesteld dat vooral lidstaten zelf krachtig genoeg moeten zijn – en beide aspecten zijn zwak.^[2]

Januskopverwijten

Deze onduidelijkheden roepen vragen op over de opstelling van Rutte. Hij is geprezen en beschimpt als pragmaticus.^[3] Hij is geroemd om zijn handige debatvermogens,^[4] maar hij is ook verweten een januskop te hebben. In dit artikel kunnen niet al deze aspecten van Rutte's EU-optreden worden opgepakt, maar wordt wel de belangrijke vraag gesteld in hoeverre hij een Europese januskop had.



© Fubar Obfusco / Wikipedia

Buste van de Griekse god Janus als een man met twee gezichten.

Deze vraag is belangrijk, omdat er veel januskoppen-verwijten over politici de ronde doen en de publieke beeldvorming over het Nederlandse optreden beïnvloedt.^[5] Januskoppen worden op verschillende manieren gebruikt: politici zouden uit angst voor de (eurosceptische) kiezer in Den Haag één ding zeggen en iets anders in de oncontroleerbare raadsvergaderingen in Brussel; of Europese successen worden nationaal uitgevent als eigen verdienste, maar impopulair beleid en fouten worden bij 'Brussel' gelegd.

Het idee van januskoppen leeft sterk in Brussel. Juncker ergert zich eraan dat de Europese Commissie altijd de schuld krijgt van Europees beleid waar nationale politici voor hebben gekozen.^[6] Nationale politici zouden dus slechts selectief verantwoordelijkheid nemen voor 'Europa'. Maarten van Rossem heeft dit beeld zelfs uitgedragen in het populaire televisieprogramma 'De Slimste Mens'. Januskopverwijten duiken op veel plaatsen op bij politici die er elkaar van betichten,^[7] alsmede in commentaren van journalisten^[8] of van wetenschappers.^[9]

Juncker ergert zich eraan dat de Commissie altijd de schuld krijgt van Europees beleid waar nationale politici voor hebben gekozen

Omdat ook Rutte het verwijt heeft gekregen, is zijn premierschap een kans om de januskop nader te onderzoeken: heeft hij een januskop? Methodologisch bleek deze vraagstelling moeilijk uit te werken. De parlementaire jaren omvatten vele EU-gerelateerde (Kamer)debatten en het bleek moeilijk juiste cases te vinden. Enkele gesprekken in en om de Kamer en in Brussel bevestigden wel het beeld van de januskop, maar de vraag naar concrete voorbeelden waarbij Brussel de schuld krijgt of met dubbele tong gesproken wordt, bleef onbeantwoord.

Enkele hints van januskopverwijten die genoemd werden zijn hieronder getoetst als begin van een bredere zoektocht naar die verwijten. De eerste betreft twee speeches van Rutte (2014 in Berlijn bij de liberale FDP^[10] en 2016 in Warschau^[11] op het ALDE-congres); de tweede hint betreft de belofte dat er geen geld naar Griekenland zou gaan. Dit artikel is geenszins een verdediging van de premier, maar een poging het veelgebruikte verwijt van januskoppen te onderzoeken.

Rutte's speeches in Berlijn en Warschau

Ton Eijsbouts noemde Rutte in 2014 “onaardig, onwaardig en schaamteloos” door Europa de schuld van alles te geven^[12] terwijl Rutte als premier in de Europese Raad zelf had deelgenomen aan het Europese bestuur, gaf hij ten overstaande van de liberale FDP in Berlijn aan dat veel mensen boos zijn op “hen die de afgelopen jaren in Brussel aan de knoppen zaten”^[13] Rutte schoof het onbehagen van de burger af op de gebreken van Europese samenwerking: “niet alleen wordt de financieel-economische crisis verweten aan ‘Europa’[...]. Te vaak werden gemaakte afspraken over de begroting, of over de democratische rechtsstaat, niet nageleefd.”



© Flickr / EU2016NL

Minister-president Rutte spreekt samen met Europese Commissie-voorzitter Juncker tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016.

Ook zou Rutte, volgens Eijsbouts, de Spitzenkandidaten-procedure belachelijk maken door te stellen dat die procedure de EU niet gaat redden, terwijl de VVD wel instemde met Guy Verhofstadt als Spitzenkandidaat. Vergelijkbare kritiek kreeg Rutte recentelijk op het congres van de Europese Liberalen (ALDE) in Warschau, waarin hij aandrong te stoppen met dromen over verdiepte integratie.

Dit zijn voorbeelden van het verwijt dat Rutte in Brussel meedoet met zaken waar hij op partijpolitieke bijeenkomsten afstand van neemt of een EU bekritiseert waar hij zelf verantwoordelijkheid voor draagt. Zo ondermijnt Rutte het vertrouwen van Nederlanders in de EU, vindt bijvoorbeeld D66-kamerlid Kees Verhoeven.^{¶14]} Eijsbouts verklaart de ‘januskop’ uit het feit dat middenpartijen zoals de VVD overlangs gespleten zijn over de EU en Rutte beide kanten wil bevredigen.^{¶15]} Met anderen vindt hij de oorzaken ook bij een angst voor de eurosceptische kiezer en het willen ontlopen van politieke mislukkingen en Europese verantwoordelijkheden.^{¶16]} Maar kloppen deze verwijten en redenen? En heeft Rutte in deze gevallen verzuimd politieke verantwoordelijkheid te nemen?

In zijn speech in Berlijn stelt Rutte vast dat mensen boos zijn, dat ‘Europa’ veel wordt verweten en dat landen in het verleden afspraken niet zijn nagekomen. Rutte heeft deze argumenten ook in Kamerdebatten gebruikt. Het argument dat hij moreel gezien geen recht zou hebben over de EU te klagen, omdat hijzelf met EU-besluiten heeft ingestemd, is dubieus. In Berlijn schetst Rutte de Europese meerwaarde middels zijn persoonlijke politieke (toekomst)visie: een EU van kerntaken met betrokken nationale parlementen, waarbij bestaande afspraken op het gebied van de democratische rechtsstaat en begrotingsregels beter worden nageleefd.^{¶17]}

Als er een januskop zou zijn geweest dan was het nodig te weten of Rutte binnen zijn politieke mogelijkheden in Brussel iets anders gedaan of gezegd heeft dan uit zijn speeches zou blijken. Dit geldt evenzo voor de kritiek op zijn speech in Warschau.

Twijfelachtige verwijten

De indruk bestaat dat Rutte zich stevig heeft ingezet om Europees beleid te voeren op de genoemde kerntaken van versterking van de bestaande euroregels en van de bijbehorende kwaliteit van de rechtsstaten. Rutte lijkt tijdens de eurocrisis invloed op diverse dossiers te hebben gehad waardoor compromissen mogelijk zijn over noodfondsen en hulp aan Griekenland.^[18] Een overwogen Europact dat mogelijk een uitbreiding van EU-taken kon inhouden, komt uiteindelijk verzwakt tot stand. Het Europese Semester ontwikkelt zich als raamwerk dat zijdelings het Stabiliteit en Groei Pact raakt en dwingend kan zijn op het niveau van de doelen, maar niet de maatregelen. Six-pak en two-pack, en de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming bij het opleggen van sancties worden geïntroduceerd.

Het argument dat Rutte moreel gezien geen recht zou hebben over de EU te klagen, omdat hijzelf met EU-besluiten heeft ingestemd, is dubieus

Het totale Europese beleidspakket, inclusief steunfondsen, is niet iets waar Rutte zijn handen vanaf trekt. Sterker, hij verdedigt het in de Kamer. Voor zover is na te gaan, heeft Rutte in Den Haag en Brussel zijn bezwaren tegen verdiepte integratie geuit, maar ook de uiteindelijke uitkomsten verdedigd en steeds benadrukt dat landen die zich niet aan de regels houden onder vormen van toezicht moeten komen.^[19]

Kortom, in plaats van het verwijt dat Rutte zich in zijn beruchte Berlijn-speech verschuilt achter Brussel, lijkt hij zelfs enigszins zijn behaalde ‘Europese’ resultaten te veronachtzamen. Ook de verwijten ten aanzien van ‘Warschau’ zijn twijfelachtig. De EU-kritiek impliceert namelijk dat Rutte vindt dat het nog beter kan. In 2015 zei Rutte in de Kamer dat een procedure voor een ordelijke eurozone-exit sinds 2011 vigerend Kabinetsbeleid is, “maar het is ons nog niet gelukt dat voor elkaar te krijgen. Heel veel andere dingen [...] hebben we gelukkig wel voor elkaar kunnen krijgen”^[20]

Dat Rutte heeft moeten accepteren dat de eurocrisis maatregelen afdwingt, is geen sterk verwijt. Rutte heeft voor en na EU-toppen gestreden voor een EU van kerntaken met het verscherpen van toezicht op bestaande afspraken. Hij wil geen politieke unie van verdiepte integratie of een euro-overheid, maar verdedigt wel de Europese compromissen die gericht zijn op verscherpt bestaand toezicht. Rutte lijkt vooral op de traditionele lijn te zitten van verdiepte integratie voorkomen door lidstaten te dwingen zich aan de regels te houden.^[21]

Het derde steunpakket aan Griekenland

Januskopverwijten volgden ook op het verbreken in 2015 van de verkiezingsbelofte van 2012, ‘Geen cent meer naar Griekenland’^[22] Rutte zou het vertrouwen in de EU ondermijnen door zich in Nederland op te werpen als euroscepticus, maar zich in Brussel heel anders te gedragen; “[b]ijvoorbeeld door te zeggen dat hij de Grieken niet wilde steunen toen de euro dreigde uiteen te vallen, om het na de verkiezingen wel te doen”^[23]

De vraag is of Rutte met zijn VVD-lijn, zijn Europese politieke verantwoordelijkheid ontloopt en of hij Brussel de schuld geeft. Of neemt hij verantwoordelijkheid en komt hij tot een compromis dat zijn oorspronkelijke inzet van een EU op kerntaken en verscherping van afspraken niet verdoezelt, en verdedigt hij de Europese besluiten?



© Flickr / EU2016NL

De vraag is of Rutte met zijn VVD-lijn, zijn Europese politieke verantwoordelijkheid ontloopt en of hij Brussel de schuld geeft.

De verkiezingsbelofte van Rutte in 2012 was direct hoogst discutabel en oogstte veel kritiek. In november van dat jaar stelt Rutte dat hij zijn verkiezingsbelofte gedeeltelijk niet kan houden, omdat de rentes op de leningen van Griekenland worden verlaagd door de slechte economische situatie.^[24] Uiteindelijk stelt de premier in 2015 vast dat de situatie in Griekenland economisch en politiek aanzienlijk en opvallend verslechterd is, onder andere door het aantreden van de buitengewone premier Tsipras. Het bestaande tweede steunpakket loopt niet volledig af zodat er nog wat ruimte in eerdere toezeggingen zit.

Vervolgens baseert Rutte zich op, en onderschrijft, de eerder gemaakte Europese afspraken, zoals vastgelegd in 2012: “dat als de schulden weer een probleem worden, de eurogroep bereid is om daarnaar te kijken”^[25] Welke eventuele keuzes daaruit kunnen voortvloeien, wordt opengehouden. Voordat besprekingen over een steunpakket plaatsvinden, geeft hij wel toe dat, als er nieuwe steun voor Griekenland nodig is, hij helaas en al balend zijn verkiezingsbelofte verbreekt. Alleen als blijkt dat niets meer mogelijk is binnen het tweede steunpakket en er nog steeds geen Europese steun bestaat met betrekking tot een ordelijke exit-procedure,^[26] kiest Rutte voor een derde, zeer streng, steunpakket.

Het uitstellen van de schuld wordt op de lange baan geschoven en als middel gebruikt om ervoor te zorgen dat Griekenland zich aan de afspraken houdt. Terwijl de VVD-fractie er grote moeite mee heeft en VVD-Kamerlid Joost Taverne tegen stemt, beweert VVD-woordvoerder Mark Harbers dat Nederland wel van Europa moest omdat wij anders de paria zouden worden

in plaats van Griekenland, en dat er toch wel linksom of rechtsom geld naar Griekenland zou gaan. Rutte concludeert: “voor iedereen is dit een zware bevalling. Maar uiteindelijk in het belang van Griekenland en heel Europa nemen we dit soort besluiten.”^[27] Ondanks alle twijfels en kritiek heeft de Kamer de gang van zaken gesteund.

Deze case toont weliswaar aan dat je in de politiek wat kan verliezen en het schadelijk is aanvankelijk harde verkiezingsbeloftes te doen (iets wat Rutte afgelopen weken vaker heeft moeten toegeven^[28]), maar het toont ook dat een Europees januskopverwijt twijfelachtig is. Rutte lijkt namelijk in zijn handelen en uitspraken continue te balanceren tussen verschillende verantwoordelijkheden. Deze verantwoordelijkheden komen samen in een compromis dat Rutte pragmatisch verzorgt als nationaal verkozen VVD-politicus, maar ook als Nederlands premier die onderdeel vormt van het Europees bestuur.

Conclusie

Rutte is premier geweest in een roerig tijdsgewricht waarin de EU ambigue is blijven zweven tussen versterking van Europees toezicht, verdiepte integratie en zoektochten naar passen op de plaats. Verwijten over ‘januskoppen’ zijn in de Europese debatten veelvuldig voorgekomen. Deze eerste inventarisatie leidt tot de voorlopige conclusie dat er voorzichtiger moet worden omgesprongen met het harde verwijt van ‘januskop’ waardoor het imago van het gehele nationale en Europese bedrijf geschaad wordt. Ook in gesprekken over januskoppen bleek het moeilijk om januskoppen precies te benoemen. Bij echte verwijten daarvan aan het adres van Rutte bleken nuanceringen mogelijk. Ook het verloop van politieke processen dient te worden meegewogen, anders ligt een miskenning van de Europese onderhandelingsdynamiek op de loer.

Verskil tussen oorspronkelijke (nationale) inzet en het uiteindelijk (Europees) compromis is onvermijdelijk in de Europese politiek. Hierdoor ontstaat haast per definitie een schijndynamiek van ‘eurosceptisch’ de Belgische grens over te gaan en ‘eurofiel’ gedrag te vertonen in Brussel om compromissen mogelijk te maken. Vervolgens is het niet vreemd dat je je als (partij)politicus opnieuw inzet met het oog op ‘het kan beter’, waardoor de indruk ontstaat van het ontlopen van verantwoordelijkheid voor eerdere Europese besluiten.

Rutte’s manier van handelen in bovenbeschreven cases kan echter niet als een januskop worden gekenschetst. De premier heeft zich ingezet op een EU van kerntaken met verscherpt toezicht op bestaande afspraken (niet op verdiepte Europese integratie) en heeft de gemaakte Europese compromissen verdedigd in de Kamer. Andere cases zijn welkom en misschien leidt Rutte’s optreden rond het Oekraïne-referendum tot een andere conclusie.

Vooralsnog lijkt EU-politiek ‘normale’^[29] politiek met beloften, verwachtingen en onduidelijkheden, maar met het verschil dat dezelfde processen in relatie tot EU-handelen snel het verwijt van januskop levert. Overhaaste verwijten in die richting zijn schadelijk voor het Europese project: achter diverse verwijten kan in werkelijkheid een Europese realiteit van verdedigbare democratische processen schuilgaan die eigen zijn aan politieke onderhandelingen. De ambigue Europese en nationale realiteit waarbinnen Rutte zich staande heeft weten te houden, mag althans niet vereenzelvigd worden met januskoppen.

Noten

[1] A. Schout, ‘The Dutch EU presidency: The rotating presidency may not have lost its importance’, Draft under review: *Journal of Common Market Studies*.

- [2] ‘Nederlandse inzet Informele bijeenkomst regeringsleiders 27 EU-lidstaten te Bratislava,’ Kamerbrief, 9 september 2016.
- [3] ‘Een Rubber van Rutte’, *Financieel Dagblad*, 3 september 2012.
- [4] ‘Rutte opnieuw beste debater’, *NOS*, 26 september 2013.
- [5] S. Princen, ‘Moet van Brussel’, Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, 3 oktober 2014.
- [6] ‘Juncker plans radical shake-up to save the EU from itself’, *Politico*, 2 februari 2017.
- [7] Zie CDA-Europarlementariër Esther de Lange op twitter: https://twitter.com/Esther_de_Lange/status/827495810921275393 (https://twitter.com/Esther_de_Lange/status/827495810921275393)
- [8] |C. de Gruyter, ‘Wat is er mis met Europa, en wat doen we eraan?’, *NRC Handelsblad*, 13 februari 2016.
- [9] T. Eijsbouts, *Rutte onaardig, onwaardig, schaamteloos en meer over crisis en democratie in Nederland en de EU van 2009-2014*, Amsterdam: HogendorpCentrum, 2014, p. 10.
- [10] M. Rutte, ‘De weg naar een sterker Europa loopt via de nationale parlementen’, *NRC Handelsblad*, 4 april 2014.
- [11] ‘Rutte waarschuwt voor uiteenvallen Europa’, *Telegraaf*, 3 december 2016.
- [12] T. Eijsbouts, *Rutte onaardig, onwaardig, schaamteloos en meer over crisis en democratie in Nederland en de EU van 2009-2014*, Amsterdam: HogendorpCentrum, 2014, p. 10.
- [13] M. Rutte, ‘De weg naar een sterker Europa loopt via de nationale parlementen’, *NRC Handelsblad*, 4 april 2014.
- [14] ‘Rutte waarschuwt voor uiteenvallen Europa’, *Telegraaf*, 3 december 2016.
- [15] T. Eijsbouts, *Rutte onaardig, onwaardig, schaamteloos en meer over crisis en democratie in Nederland en de EU van 2009-2014*, Amsterdam: HogendorpCentrum, 2014), p. 10.

[16] Zie ook C. de Gruyter, 'Wat is er mis met Europa, en wat doen we eraan?', *NRC Handelsblad*, 13 februari 2016d; S. Princen, 'Moet van Brussel', Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, 3 oktober 2014.

[17] "...[d]e nieuwe Europese Commissie vier kernopdrachten meekrijgt: versterken van de interne markt, stimuleren van de internationale handel, strenger naleven van de gemaakte afspraken en alleen in Brussel regelen wat echt Europees geregeld moet worden".

[18] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-20 nr.497, Verslag van een algemeen overleg (vergadering 15 december 2010), gepubliceerd 25 januari 2011.

[19] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handelingen, vergaderjaar 2010-2011, vergaderingnummer 58, debat over de Europese top van 11 maart (vergadering 9 maart), gepubliceerd 23 maart 2011 en vergaderingnummer 64, voortzetting van het debat over het europact en de komende Europese top (vergadering 23 maart), gepubliceerd 7 april 2011.

[20] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-07 nr 1291, Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 16 juli 2015, over ontwikkelingen Griekenland, gepubliceerd 17 juli 2015.

[21] A. Schout, 'The EU's existential threat: demands for flexibility in an EU based on rules', in: N. Pirozzi, (red.), *EU60: Re-founding Europe; The responsibility to propose*, Rome: IAI, 2017 (<http://www.iai.it/en/pubblicazioni/eus-existential-threat>).

[22] 'Rutte onder vuur om verkiezingsbelofte', *NOS*, 19 augustus 2015.

[23] 'Rutte waarschuwt voor uiteenvallen Europa', *Telegraaf*, 3 december 2016.

[24] 'Rutte geeft verbreken verkiezingsbelofte toe', *nu.nl* (27 november 2012).

[25] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-07 nr 1291, Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 16 juli 2015, over ontwikkelingen Griekenland, gepubliceerd 17 juli 2015.

[26] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-07 nr 1291, Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 16 juli 2015, over ontwikkelingen Griekenland, gepubliceerd 17 juli 2015.

[27] 'VVD schoorvoetend akkoord met steunpakket Grieken', *de Volkskrant*, 18 augustus 2015.

[28] 'Rutte zegt sorry voor het verbreken van deze beloftes', *Elsevier*, 27 augustus 2016.

[29] A. Schout & J. Rood, 'Introduction: Imagines of Dutch EU politics', in: A. Schout & J. Rood (red.), *The Netherlands as an EU member state: a normal partner at last?*, Eleven International Publishing, 2013.

Auteurs



Adriaan Schout

Clingendael Senior Research Fellow / Coordinator Europe ▶
(<https://www.clingendael.nl/person/adriaan-schout>)



Michiel Luining

Clingendael Research
Assistant ▶
(<https://www.clingendael.nl/person/michiel-luining>)