



Thorbeckelezing door Jos de Beus
30 oktober 2007
Zwolle

GROTER EUROPA, OPSTANDIGER NEDERLAND

Referendum: wenselijk maar onverstandig

De idealist in mij wenst een referendum over het Europese hervormingsverdrag dat onlangs onder Portugees voorzitterschap door alle regeringsleiders is ondertekend en dat volgend jaar overal moet worden geratificeerd om in 2009 in werking te treden.

Deze tekst is ontdaan van de symbolen en versierselen van republikenisme uit de vermaledijde tekst van de Europese Grondwet. Zij toont de ambitie om een afdrijven in de richting van een Europese eenheidsstaat tegen te gaan. Dat heeft de Raad van State terecht opgemerkt in zijn advies aan de regering medio september.

Maar het hervormingsverdrag scheidt wel degelijk nieuwe macht over en tussen zevenentwintig lidstaten. Het is een grote grondwettelijke wijziging ten opzichte van het vigerende verdrag (van Nice) waaraan we allemaal zullen moeten wennen. Denk maar eens aan de verdwijning van de vaste Nederlandse commissaris en de invoering van de meerderheidsregel in de Europese ministerraad in november 2014 (een meerderheid van 55 procent van de lidstaten namens 65 procent van de gehele Europese bevolking).

Volgens de Raad van State bevat het hervormingsverdrag minder constitutionele onderdelen dan het Verdrag van Maastricht, dat nochtans geruisloos en zonder raadpleging van de burgers werd geratificeerd. Maar de Raad redeneert staatsrechtelijk, waar ikzelf staatkundig redeneer. Het gewicht van de constitutionele onderdelen is in het huidige tijdperk overal toegenomen in de beleving van elites en massa's. Dus ook in Nederland. Een politicus die het hervormingsverdrag afdoet als een gewone en tijdelijke overeenkomst in een reeks van multilaterale verdragen van Maastricht (1991), Amsterdam (1997) en Nice (2000) tot Rome (2004), misleidt de natie.

In mijn democratische ideaal behoren ingrijpende hervormingen van staatsinstellingen voorwerp te zijn van een openlijke verkiezingscampagne tussen partijen, een redelijk beraad in het parlement, een tweederde meerderheid van volksvertegenwoordigers en – eventueel als noodrem – een door het volk gevraagd referendum.

Europese verdragen binden overheden en burgers aan deels supranationale afspraken, organen en maatregelen. Een ideaal referendum over dergelijke verdragen kent een hoge opkomstdrempel, leidt enkel tot verwerping bij een tweederde meerderheid van neestemmers, en wordt op een en dezelfde zondag gehouden in alle Europese landen.

Maar de realist in mij ziet dat de feitelijke ratificatie van Europese verdragen per land verschilt en in landen als Nederland danig afwijkt van het ideaal. Tijdens de campagne voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in november 2006 debatteerden de lijsttrekkers zelden over de Europese hervorming en eenwording. Geen woord over de onbedoelde gevolgen van de historische opheffing van de Europese tweedeling, zoals neerwaartse druk van de lage lonen in oostelijke lidstaten als Slowakije op de hoge lonen

in westelijke lidstaten als Nederland. Deze stilte contrasteerde met de luidruchtige strijd over de Europese grondwet tussen de kandidaten voor het Franse presidentschap in het voorjaar van 2007. Sarkozy vroeg een mandaat om te heronderhandelen zonder referendum. Hij won het van Royal, die juist steun had gezocht voor een tweede referendum. Nederland zat in hetzelfde parket als Frankrijk. Samen met Frankrijk en Groot-Brittannië dwong het de federalistische landen tot belangrijke concessies, zoals de extra bescherming van nationale diensten van algemeen belang.

Maar anders dan de Franse regering van Sarkozy - doch net zoals de Britse regering van Brown, streeft het vierde kabinet van Balkenende naar ratificatie door een gewone meerderheid van het parlement. Het lijkt zijn voortbestaan te verbinden aan blokkering van welk referendum dan ook. Het weerstaat impopulariteit op de korte termijn en gokt op groeiende steun voor het nieuwe verdrag tegen de tijd van nieuwe verkiezingen, in 2010 dus.

Ik heb begrip voor de besluitvaardigheid van de betrokken bewindslieden. Het hervormingsverdrag is nog ingewikkelder en onleesbaarder dan de oorspronkelijke Grondwet van Giscard d'Estaing. Deskundigen twisten nog steeds over de betekenis van een door Sarkozy geschrapte passage over vrije en onvervalste mededinging. Wanneer dit soort weerbarstige en internationale kwesties speelt, geven behoedzame kiezers in het Nederlandse politieke systeem hun voorwaardelijke vertrouwen aan het beoordelingsvermogen van gekozenen.

Maar er is meer. Het huidige meningenklimaat wordt gekenmerkt door een omzetting van behoedzaamheid in onthechting en behoudzucht, overigens ook bij strijdpunten die niets met Europa van doen hebben. Nergens is de publieke steun voor Europees lidmaatschap tussen 1991 en 2004 zo sterk gedaald als in Nederland. Nergens is de Europese gezindheid zo gering als onder de Nederlanders, afgemeten aan internationale gegevens over Europese trots in 2006. Nergens in ondernemerskringen is de afwijzing van verdere uitbreiding van de Europese Unie zo breed gedeeld als onder Nederlandse exporteurs. Ook het gangbare geloof van Nederlandse werknemers en consumenten in het economische nut van Europees lidmaatschap is gebroken, zoals onderzoek van de Nederlandsche Bank aantoonde.

Nederland vormt dus momenteel, om Thorbecke aan te halen, het "onhandelbaarste staatswezen" dat een onvaste rol vervult "in de bestelling van Europa". In Ierland stemde 53 procent van de referendumkiezers in juni 2001 tegen het Verdrag van Nice. Na een strak geregisseerde en geldverslindende campagne door de bovenlaag van de Ierse politiek en samenleving veranderde dit in oktober 2002 in een meerderheid van 63 procent ten gunste van het verdrag. Het kabinet schat in - met goedvinden van de fracties van CDA, PvdA en ChristenUnie - dat Nederland een heilloos isolement zou opwekken door het Ierse scenario na te bootsen. Die inschatting is feitelijk juist op grond van alle beschikbare

gegevens over opstandigheid van onze publieke en electorale opinie. Zij houdt bovendien terecht rekening met de onmacht van kleinere lidstaten die zich een langdurige ongehoorzaamheid willen veroorloven, zoals Denemarken na Maastricht, Griekenland tegen Europees overleg met Turkije, Ierland na Nice, Oostenrijk tijdens de boycot van Haider en Portugal in de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact.

Dilemma van schaalvergroting

Het paternalisme dat de Nederlandse politiek over zichzelf afroept mag dan onvermijdelijk zijn, het wijst ook op een algemener Europese dilemma. Dat is de spanning tussen de verwachte doeltreffendheid van internationaal beleid volgens het gezichtspunt van een smalle klasse van gezagsdragers in grensoverschrijdende netwerken en de gegeven geloofwaardigheid van nationaal beleid volgens het gezichtspunt van een brede klasse van gewone mensen met kiesrecht en andere eigentijdse verworvenheden.

Een voorbeeld van het Europese dilemma van schaalvergroting is de snelle internationalisering van aandelen, bestuurlijke posities, vestigingen, personeelsbestanden, octrooien en omzetten van grote bedrijven. Volgens de Europese bestuurlijke klasse dient het doeltreffende toezicht op machtsmisbruik door dit soort expanderende bedrijven geregeld te worden in Brussel, Luxemburg en Straatsburg. De Europese commissarissen voor handelsbeleid, mededingingsbeleid en innovatiebeleid dienen verregaande bevoegdheden te krijgen. Maar de gewone burgers in de natiestaten zien dit anders. Ze vertrouwen slechts op de vaardigheid en onafhankelijkheid van nationale politici, ambtenaren en toezichhoudende instanties in een nationale zichtbaarheid, nabijheid, en beheersbaarheid.

Het Europese dilemma is algemeen te typeren als een tegenstelling binnen democratische samenlevingen die meedoen aan de mondialisering van economie, recht en cultuur. Het lijkt doeltreffend om grensoverschrijdende problemen en conflicten aan te pakken door middel van Europese samenwerking en afstemming. Vandaar de roep om Europees handelingsvermogen ten aanzien van milieuverbetering, misdadbestrijding, en beheersing van migratiestromen. Vandaar ook de laag van Europese bestuurders, ambtenaren, volksvertegenwoordigers, rechters, deskundigen, en woordvoerders van deelbelangen (lobbyisten). Maar deze laag is ongeloofwaardig voor nationale achterbannen. De doorsnee burger is een plaatselijke patriot die Europese eenwording en inmenging ervaart als een heerschappij door vreemden.

Europese idealisten, zoals de gepassioneerde groene Europarlementariër Daniel Cohn-Bendit, menen een uitweg uit dit dilemma te weten. Laat de tijd haar werk doen, zodat straks iedereen in euro's rekent, de gulden is vergeten en voordelige transacties aangaat met ongewenste nieuwkomers in Europa. Denationaliseer de verkiezingen voor het Europees Parlement en voer ook rechtstreekse verkiezingen in van de voorzitter van de Europese Commissie. Maar de mislukking van het idealistische grondwetsproject heeft de contraproductiviteit van deze uitweg aan het licht gebracht. Europees federalisme voert niet naar een ordelijke en zingevende concurrentie tussen pan-Europese partijblokken maar naar Eurosceptis in alle lagen van de bevolking en aan beide zijden van de west-oostlijn.

De toenemende Europese integratie heeft geleid tot een Europeanisering van wetgeving, rechtspraak en openbaar bestuur in de lidstaten. Dit leidt vervolgens tot een oprukkend

besef van tekortschietende bespreekbaarheid van eisen en klachten van burgers, tekortschietende doorzichtigheid van het gelaagde proces van Europese beeldvorming, tekortschietende verantwoording, en tekortschietende balansen tussen verschillende machten. Dit zogeheten democratische tekort leidt van lieverlee tot politisering in een Europese openbare sfeer van verenigingen en media.

Deze politisering voltrekt zich echter vooral in de betrekkingen tussen grote en kleine landen alsmede de betrekkingen tussen een kartel van middenpartijen en een marge van radicale partijen van linkse of rechtse signatuur binnen de landen. Zij gaat gepaard met een nieuw nationalisme dat de betrokken overheden aanzet tot verheving van beleidsconcurrentie en protectionistische maatregelen. De fiscalist De Kam geeft een lelijk voorbeeld hiervan. Dat is de tariefdaling in de vennootschapsbelasting tussen 1986 en 2006 in de richting van het lage Britse niveau (minus 31 procent in Duitsland, minus 12 procent in Nederland, minus 11 procent in België en Frankrijk). Wanneer dit soort destructieve politisering doorzet, wordt de malaise rondom de vervanging van het jubilerende Verdrag van Rome (1957) een opmaat tot algehele stagnatie. Zelfs instorting van het *acquis communautaire*, herstel van de traditionele *realpolitik* tussen grote mogendheden en terugkeer naar afzijdigheid door kleine staten die steeds wisselen van bondgenoot - waaronder Nederland - zijn dan niet meer denkbeeldig.

Ik acht dit scenario van verval en involutie van de Europese Unie aannemelijk maar ook schadelijk, gezien vanuit het Nederlandse, Europese en wereldwijde belang. De Nederlander is bezig de prudente progressiviteit uit het laatste kwart van de twintigste eeuw in de huidige moeizame start van de nieuwe eeuw in te ruilen voor een prudent conservatisme. Een prudente conservatief hecht aan het behoud van de ongeëvenaarde vrijheid en rijkdom die Nederland in de afgelopen zestig jaar heeft verworven in zijn verzorgingsstaat bij de gratie van Europese eenheid en Amerikaanse betrokkenheid. Deze conservatief moet verder kijken dan de korte termijn van volgende Nederlandse verkiezingen.

Stel eens dat de gok van Balkenende, Verhagen en Timmermans lukt, en dat de kiezers hun diplomatieke inspanning en parlementaire moed belonen, terwijl juist het mobiliseren van veto-stemmen door de Socialistische Partij en de Partij voor de Vrijheid mislukt. Er komt dus weinig terecht van de populistische droom van eeuwige Europese heronderhandeling met Nederland als gidsland in de hernationalisering onder druk van ontwaakte kiezers met of zonder referendum. Dit is een uitgesproken rozig scenario voor regeringspartijen, het ministerie van Buitenlandse Zaken en Nederlandse onderhandelaars in Europese dienst. Maar zelfs in dit scenario blijft het Europese dilemma bestaan en werkt het als bron van verdeeldheid en instabiliteit binnen Nederland en ook tussen Nederland en de overige lidstaten.

Uitwegen op de korte en lange termijn

Ik zie maar twee methoden om het Europese dilemma op te lossen. Op de korte termijn dient het onbehagen van Eurosceptische kiezers te worden opgeheven. Bij ons gaat het dan om minstens eenderde van het electoraat. Op de lange termijn van de komende vijftig jaar dient een scheiding van beleid te worden aangebracht tussen de taak van de nationale overheden en de taak van de Europese staat alias bestuurslaag. De bestaande toestand is dat Europese gezagsdragers zich steeds meer bemoeien met nationale strijdpunten (zoals onze energievoorziening) en die bemoeienis depolitiseren, terwijl Nederlandse

gezagsdragers weigeren Europese strijdpunten (zoals de gezamenlijke diplomatie met het grondstofrijke Rusland) te politiseren. Deze toestand van technocratie houdt het electorale onbehagen in leven en moet worden opgeheven door een betere arbeidsdeling tussen Europese en landelijke politici.

De actuele Eurosceptis heeft alles te maken met een recente gedaantewisseling van de oude methode van integratie. In het oude regime keerden Zuid-Europese gastarbeiders terug op het ogenblik dat hun landen van herkomst zich economisch ontwikkelden door het lidmaatschap en de subsidiepot van de Europese Unie. Maar de nieuwe Europese ruimte wordt in ons land gevuld door werknemers en ondernemers uit nieuwe lidstaten als Polen, Bulgarije en Roemenië. De sceptische Nederlander vindt het prima dat landgenoten het internationale vrachtvervoer overheersen, dat ze investeren in ex-communistische economieën, dat ze een tweede huis hebben in de Ardèche en Toscane, en dat ze buitenlandse ziekenhuizen bezoeken of gepensioneerd overwinteren in Spanje. Maar dat andere Europeanen voor korte of lange tijd in onze overvolle delta resideren wordt als klaploperij beschouwd, ja als een regelrechte bezetting. De spreekwoordelijk geworden Poolse loodgieter drukt uit dat contracten die op de tekentafel van de Europese architecten een voertuig zijn van gemeenschapsvorming in de praktijk rivaliteit en vijandigheid opwekken, zoals verdringing op de arbeidsmarkt.

In het oude regime beperkte het gedetailleerde dirigisme vanuit Brussel zich tot de garantieprijs van de boeren, een krimpdeel van de Nederlandse bevolking. In de nieuwe Europese Unie begint iedereen de gevolgen van strikte Europese richtlijnen te ondervinden, zoals bij luchtkwaliteit, water en ruimtelijke ordening (officieel overigens een gebied waar geen Europese bevoegdheid zou bestaan). Het verwijt van de sceptische Nederlander aan het adres van nationale en Europese parlementariërs is dat ze de ambtenaren geen strobreed in de weg leggen terwijl die in de Brusselse doolhof consensus bereiken over fijnmazige ingrepen in nationale stelsels en culturen van recht (zoals supranationale greep op passief roken, iets dat onze volksvertegenwoordiging zonder commentaar laten passeren) .

Sterker nog, de desinteresse van de Tweede Kamer en het activisme van het Europees Parlement vormen samen een vliegwieltje van overmatige regulering en groeiend wantrouwen in de zelfregulering door lidstaten. De sceptische Nederlander ziet niet wat alle voorgestelde wijzigingen van het Verdrag van Nice nu precies bijdragen tot tegenmacht en inperking van *grands coups d'autorité* door Europese regeringsleiders en commissarissen (de term is van Montesquieu) en *petites coups d'autorité* door Europese sectorministers en rapporteurs in het Europees Parlement.

De derde en laatste vorm van vaderlandse Eurosceptis betreft het verlies van Nederlandse invloed. In de Europese Economische Gemeenschap had Nederland een bevoorrechte plaats en deelde het land macht met twee andere kleine landen – in de coalitie van de Benelux – en met drie grote landen . In de toekomstige Europese Unie moet Nederland de macht delen met dertig of meer lidstaten in onvoorspelbare coalities. De scepticus vreest terecht dat specifieke Nederlandse gezichtspunten en instellingen (de coffeeshop, de woningbouwvereniging, de publieke omroep) straks in de minderheid zijn. Het punt is niet dat er geen zinnige kritiek mogelijk zou zijn op deze gezichtspunten en instellingen, maar dat ze de Europese machts- en besluitvorming straks niet overleven. Het maakt daarbij niet meer uit of er binnenlandse consensus zal worden bereikt over hervorming van

nationale constanten en verworvenheden of dat Nederlandse volksdelen onderling verdeeld blijven over bij voorbeeld het drugsbeleid. De scepticus vreest dat een hechte Europese coalitie onder aanvoering van een *celebrity leader* uit een van de grote lidstaten straks uitmaakt wat op ons grondgebied de wet zal zijn, hetzij door onze consensus helemaal te verwaarlozen (en belachelijk te maken), hetzij door onze innerlijke verdeeldheid uit te buiten.

De Eurosceptis kan veranderen in normale kritiek zonder dat Nederland terugvalt in de naoorlogse lijdelijkheid van de massa in Europese zaken. Daarvoor is nodig dat de Nederlandse Euro-elite ophoudt met haar vermijding en uitsluiting van de stokebranden van het hedendaagse anti-Europeanisme, onder wie Marijnissen en Wilders. Men moet de Eurosceptische achterban van *alle* partijen rechtstreeks aanspreken. Enerzijds moet deze achterban worden beschermd tegen verkeerde vormen van grensoverschrijdende mobiliteit, supranationaal gezag en allianties zonder Nederlandse deelname.

Anderzijds moet diezelfde achterban worden voorgehouden dat Nederland enkel een vitale open samenleving kan blijven door zich aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid van Europees regionalisme. Een Europeaniserend Nederland richt zich op tegenover grote mogendheden (China, Rusland, India) ingeval van tegengestelde belangen. Het durft soms zelfs een wedloop aan met de Verenigde Staten en andere wereldregio's (zoals Azië, maar ook Afrika en Zuid-Amerika). Sommige denkers beschouwen dit regionalisme als een voortzetting van de Europese traditie van imperialisme. Maar deze voorspelling lijkt me een miskennis van de rol van diversiteit en compromis in de uitgebreide Europese Unie. Die rol zal in de komende decennia niet kleiner worden in verhouding tot de achter ons liggende decennia, mede door de groei van het aantal kleine lidstaten en van grote tegenstellingen tussen oude en nieuwe lidstaten.

Dit brengt me bij mijn tweede en laatste punt. Ik heb van Thorbecke geleerd om het eigen beginsel van beweging van de wereld waarin ik leef te onderzoeken. Wie dat beginsel kent, kan zinvolle politiek bedrijven en zelfs staatsman worden. Wie het zelfs niet wil kennen is gedoemd politieke verliezer te worden en nodeloze chaos te veroorzaken. Welnu, het is redelijk te voorzien dat de buitengrenzen van de Europese Unie bijna hun vaste vorm hebben bereikt, maar dat er toch nog vele lidstaten zullen bijkomen. De toetreding van resterende democratiserende landen op de Balkan is zeker. Toetreding van IJsland, Noorwegen, Oekraïne en Turkije valt niet uit te sluiten.

Het is wenselijk, mogelijk en haalbaar dat Nederlandse politici het volk voorbereiden op een laatste ronde uitbreidingen en dat ze ditmaal wel voldoende steun verwerven. Wellicht ten overvloede: de oostelijke uitbreiding van 2004 is nog steeds niet verwerkt door de bevolking, en overigens ook niet door de politieke bovenlaag buiten de specialisten in buitenlands beleid om. Maar voor een doeltreffende en geloofwaardige voltooiing van het domein van Europa is wel vereist dat deze bovenlaag duidelijkheid schept over de reikwijdte van Europa. Wat is de beste verdeling tussen Europese en nationale bevoegdheden/competenties?

Hier kan, paradoxaal genoeg, de wisselvallige publieke opinie van vandaag de weg wijzen. Het blijkt al enkele jaren uit internationaal vergelijkend onderzoek naar de opvattingen van Nederlandse burgers dat men *meer* Europese integratie wil op terreinen als terreurbestrijding, steun aan achterlijke economische gebieden, milieubescherming,

wetenschappelijk en technologisch onderzoek, toezicht op concurrentie, misdaadbestrijding, energievoorziening, landbouw en visserij, en zelfs defensie en buitenlandse zaken alsmede beheersing van immigratie. Daarnaast wenst men *minder* Europese integratie als het gaat om pensioenen, onderwijs, gezondheid en sociale zekerheid, belastingen, bestrijding van werkloosheid en bescherming van consumenten.

Ik beweer niet dat de politiek deze gegeven voorkeuren slaafs moet volgen, al is het maar omdat het gemeenschappelijke landbouwbeleid zijn langste tijd heeft gehad. Maar ik zie wel een fundamenteel patroon. Wanneer de Europese Unie zich beperkt tot wetgeving ter bescherming van natiestaten (en ontmoediging van concurrentie en strijd tussen deze staten) en daarbij het beheer van de nationale verzorgingsstaat overlaat aan gekozen politici ter plaatse, dan kan een dergelijke scheiding tussen de Europese *protective state* en de nationale *productive states* bijdragen tot een herstel van legitimiteit van Europese en nationale democratie, te beginnen in Nederland. Niemand minder dan de conservatieve Nobelprijswinnaar economie James Buchanan maakte in zijn boek *The Limits of Liberty* (1975) een onderscheid tussen moderne dienstverlening door de *productive state* en klassieke bescherming door de *protective state*. Dat onderscheid komt thans van pas bij het nadenken over de beste bestrijding van het risico van een Europese superstaat.

Thorbecke's bescherming van de middelmaat

Thorbecke had, als zo vaak, gelijk. Nederland en Europa staan of vallen samen. Beide hebben baat bij een organische ontwikkeling van politiek bewustzijn en rechtsbewustzijn waarin overheid en maatschappij elkaar stabiliseren. Onze politieke partijen in het midden hebben het momenteel met alles moeilijk, dus ook met het gewraakte dossier van Europese integratie. Een herstel van hun geloofwaardigheid bij dit strijdpunt begint met een herstel van de krachten van verbeelding en denken.

Wie nu concludeert dat ik teveel vraag, die is geen Europese scepticus maar iemand die sceptisch gestemd is over de veerkracht van de Nederlandse politiek en haar traditie. Thorbecke heeft in een tijdperk van groot Nederlands verlies (verlies van de republikeinse staatsvorm, verlies van België, verlies van economische vooruitgang en geestelijke vitaliteit) een antwoord gegeven op een vergelijkbare Neerlandoscepsis. Thorbecke was een genie in de Romantische cultus van het genie, maar wel een Nederlands genie dat inzag dat Nederland zijn fortuin ontleent aan de vaardigheden, hulpbronnen en drijfveren van de middelmaat, waar grote staten in de Nederlandse omgeving het van een stijl van uitmuntendheid (*grandeur*) moeten hebben. Wat hij, grootste der Negenmannen, toen opbracht, moet en kan vandaag opnieuw worden opgebracht: niet een tien, niet een zes, maar een acht op een virtueel rapport voor politieke wijsheid.