

## HOOFDSTUK 6

# 2002-2005: Dissonanten nemen toe. Keerpunt in het Nederlandse Europadebat

*Anjo G. Harryvan en Jan van der Harst*

Het nieuwe millennium begon dramatisch: de terroristische aanslagen op de Twin Towers in New York in september 2001 brachten een wereldwijde schok teweeg en versterkten gevoelens van onveiligheid en instabiliteit, ook bij de Europese burger. Wat de Europese integratie betreft stonden de jaren 2002-2005 in het teken van drie centrale ontwikkelingen: de chartale invoering (dat wil zeggen: tastbaar, in munten en bankbiljetten) van de eenheidsmunt euro; het proces van uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, voornamelijk uit Midden- en Oost-Europa, die gezamenlijk zouden toetreden in mei 2004; en de poging tot institutionele verdieping van de Unie, zoals die gestalte kreeg in de opstelling van het Europees Grondwettelijk Verdrag. In Nederland werden deze ontwikkelingen met zorg gadeslagen. Zo leidde de invoering van de euro als betaaleenheid in januari 2002 tot speculaties bij burgers over het duurder worden van het dagelijks leven. Was het opgeven van de vertrouwde gulden wel zo verstandig geweest?

De dissonanten in de Nederlandse politiek namen toe: kritische geluiden geventileerd door Bolkestein en de vvd in het voorafgaande decennium werden overgenomen en geradicaliseerd door een nieuwe politieke beweging die in deze periode opkwam en ook weer ten onder ging: de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Deze partij haalde bij de Kamerverkiezingen van mei 2002 in één klap 26 zetels, waarvan er in 2003 nog maar 8 overbleven. Haar naamgever werd op 6 mei 2002 op brute wijze vermoord, maar diens gedachtegoed zou een aanzienlijke invloed sorteren, ook binnen andere politieke stromingen. Over vrijwel de gehele breedte van het spectrum – zelfs binnen de traditionele Europegezinde partijen – boette het Europese integratie-ideaal aan zeggingskracht in. Het leek alsof Europa steeds minder als oplossing en steeds meer als probleem werd ervaren. In juni 2005 werd het Europees Grondwettelijk Verdrag per referendum met een overtuigende meerderheid van 61,5% weggestemd. De kloof tussen politici en burgers was manifest ge-

worden. Voorafgaand aan het referendum had een ruime Kamermeerderheid de eigen aanhangers opgeroepen om – ondanks de gerezen aarzelingen – toch vooral voor de Grondwet te stemmen. Het advies werd echter rigoureuus in de wind geslagen.

In deze periode krijgen we dus te maken met twee tegengestelde bewegingen: enerzijds, op Europees niveau, een enorme versnelling van de integratie, aan de andere kant, op nationaal niveau, een toenemende mate aan eurosceptis. Dit hoofdstuk inventariseert hoe deze bewegingen elkaar wederzijds hebben beïnvloed in de stellingnames van parlement en politieke partijen. Aan de hand van drie centrale ontwikkelingen in Europa – de invoering van de euro, uitbreiding van de Unie en institutionele verdieping (waaronder het Grondwetsreferendum) – worden de verder gewijzigde Nederlandse verhoudingen in kaart gebracht. Dat dit hoofdstuk een relatief korte periode omvat, heeft te maken met de ingrijpende gevolgen van de hier beschreven ontwikkelingen voor het proces van Europese samenwerking en integratie en de Nederlandse stellingname dienaangaande. Gesproken kan worden van een keerpunt in het nationale Europadebat tijdens de jaren 2002-2005.

### 6.1. DE INVOERING VAN DE EURO EN SCHENDING VAN HET STABILITEITSPACT

Op 1 januari 2002 werd in een twaalfstal EU-lidstaten, waaronder Nederland, de euro als chartaal betaalmiddel ingevoerd. Waar sinds 1999 de nieuwe gemeenschappelijke munt alleen in het girale bankverkeer gebruikt werd, kwamen nu euromunten en eurobankbiljetten in de roulatie ter vervanging van de nationale munten en biljetten.<sup>1</sup> De grote politieke partijen in Nederland waren voorstander van Europese monetaire eenwording en de Tweede Kamer had in 1998 in ruime meerderheid (CDA, VVD, D66 en PVDA) haar goedkeuring aan de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie en daarmee aan de invoering van de euro gegeven. In mei 2000 was Griekenland toegevoegd aan de groep landen die de nieuwe munt gingen invoeren, onder protest van het oppositionele CDA. Bij monde van het Kamerlid Henk de Haan dienden de christendemocraten een motie in waarin het paarse kabinet werd opgeroepen in Brussel tegen de Griekse deelname te stemmen. De Haans motie werd met de stemmen van zijn CDA, van SGP, SP, GPV en RPF voor en die van de regeringspartijen VVD, PVDA en D66 tegen verworpen.<sup>2</sup>

Bij de kleinere politieke partijen en in de publieke opinie leefde weerstand tegen het opgeven van de gulden. Waar in maart 1999 nog vier van de vijf ondervraagde Nederlanders (80%) zich voorstander van de nieuwe

munt toonde, zette zich sindsdien een kentering in die het aantal voorstanders in september 2000 tot 60% had teruggebracht. Een DNB-rapport schreef de daling toe aan de forse koersdaling die de euro sinds het voorjaar van 1999 ten opzichte van de Amerikaanse dollar had ondergaan.<sup>3</sup> Desondanks verliep de omschakeling naar het nieuwe geld soepel. De invoering ervan, zo rapporteerde minister van Financiën Zalm eind januari 2002 aan de Tweede Kamer, was 'voorspoedig verlopen' en 'de nieuwe munt is met enthousiasme ontvangen.'<sup>4</sup> Zowel coalitie- als oppositiepartijen maakten zich echter in toenemende mate zorgen over 'euroflatie', in de vorm van forse prijsstijgingen die met de invoering van de nieuwe munt gepaard gingen en de doorwerking ervan op het denken van de burgers over de euro. Tijdens een algemeen overleg van de Vaste Commissie van Financiën met minister Zalm constateerde CDA-woordvoerder Joop Wijn: 'De beroering in Nederland is groot; werkelijk iedereen klaagt over prijsstijgingen.' Nu het draagvlak voor de euro zo onder druk was komen te staan, moesten in de communicatie naar de burger de voordelen van de nieuwe munt beter uitgelegd worden. Ook het D66-kamerlid Francine Giskes noemde de soms 'exorbitante omzettingstarieven' een bedreiging voor het aanvankelijk 'indrukwekkende' enthousiasme van de Nederlanders voor de omschakeling naar de gemeenschappelijke munt. Haar collega Arda Gerkens (SP) herinnerde Zalm aan zijn voor de invoering herhaaldelijk gedane belofte dat de prijzen met de komst van de euro niet zouden stijgen. Nu de 'onzichtbare hand' de prijzen wel had verhoogd, was aanvullend beleid geboden. Gerkens schaarde zich achter een voorstel van de Consumentenbond tot het afroepen van een wettelijke prijzenstop voor de door grote prijsstijgingen getroffen sectoren. GroenLinks-woordvoerder Kees Vendrik constateerde: 'De ondernemers hebben de kluit gewoon belazerd en de introductie gebruikt om de consument een pootje uit te trekken.' Nu de markt gefaald had moest de politiek ingrijpen. De minister moest op zijn minst een stevig gesprek voeren met de brancheorganisaties en daarmee het idee van een prijzenstop nadrukkelijk in het achterhoofd houden. Ook pvdA'er Ferd Crone vond dat de minister eerst maar eens met de brancheorganisaties moest gaan praten. Willibrord van Beek (VVD) vond prijsmaatregelen echter geen goed idee. De consumenten zélf hadden een belangrijke rol te spelen: als men een artikel te duur vond, moest men het niet kopen.<sup>5</sup> Minister Zalm ontkende het verband tussen de prijsverhogingen en de introductie van de euro:

U zult begrijpen dat ik u moet tegenspreken. (...) De inflatie wordt wel sterk geassocieerd met de euro. Dat men nieuwe afrondingen zoekt, leidt

er helemaal toe dat prijsverhogingen worden geassocieerd met de euro. Echter, ook als wij de gulden nog hadden gehad, zouden er ongetwijfeld prijzen zijn verhoogd, onder andere vanwege de sterk stijgende arbeidskosten. (...) Nogmaals men heeft op geen enkele wijze een euro-effect kunnen aantonen.<sup>6</sup>

De met de komst van het kabinet-Balkenende I oppositioneel geworden pvda en D66 verscherpten hun toon en verweten de regering ongepaste passiviteit. Met GroenLinks, de sp en de juist opgerichte partij Leefbaar Nederland<sup>7</sup> steunden ze een motie waarin de Kamer het betreurde 'te moeten constateren, dat wel degelijk sprake is geweest van prijsopdrijving als gevolg van de introductie van de euro' en riepen de regering op 'al het mogelijke te doen om verdere prijsverhogingen tegen te gaan'.<sup>8</sup>

Hoogervorst, de opvolger van Zalm als minister van Financiën, vond het 'een motie van niets.' Hij had intussen de conclusies van de Nederlandsche Bank, volgens welke de inflatie als gevolg van de invoering van de euro 'met een volle 0,6%' was opgelopen, onderkend. Het Centraal Plan Bureau evenwel verwachtte voor de komende jaren prijsstijgingen van gemiddeld 1,5%. 'Ik vind dit echt een symbolomotie.' Met enkel de stemmen van de ondersteunende fracties voor werd de motie-Giskes verworpen.<sup>9</sup>

Zorg over de ontwikkeling van de europrijzen zou in het Parlement nog herhaaldelijk aan de orde gesteld worden. Twijfel aan de hardheid van de munt in heden en toekomst werd nieuw leven ingeblazen door het problematische functioneren van het Stabiliteits- en Groeipact dat de beoogde waardevastheid van de euro moest zeker stellen. In dit pact committeerden de regeringen van de aan de euro deelnemende landen zich aan begrotingsdiscipline. Eventuele begrotingstekorten dienden beperkt en van tijdelijke aard te zijn. Op begrotingstekorten van meer dan 3% van het bruto binnenlands product stonden sancties, uiteindelijk in de vorm van boetes. Toezicht op de naleving van deze regels viel toe aan de Europese Commissie.

Slechts enkele weken na de invoering van de gemeenschappelijke munt bleek het begrotingstekort van Duitsland – nota bene de lidstaat die met de meeste klem had aangedrongen op de disciplineregelingen van het Stabiliteits- en Groeipact – in rap tempo de 3% te naderen.<sup>10</sup> Onder invloed van de tegenvallende conjunctuur en belastingverlagingen verslechterden ook de Franse, Italiaanse en Portugese budgetposities in de loop van 2002 aanzienlijk. In een gemeenschappelijke verklaring van de ministers van Financiën beloofden deze uiterlijk in 2004 de nationale inkomsten en uitgaven 'nagenoeg in evenwicht' te hebben, waarmee een tekort van maximaal

0,5% werd bedoeld.<sup>11</sup> In ruil voor deze toezegging bespaarde de Europese Commissie met een soepele interpretatie van het Stabiliteits- en Groeipact de zondigende landen de sanctieprocedure. In de praktijk werden de tekorten echter groter in plaats van kleiner en in het najaar van 2003 trof de Europese Commissie voorbereidingen om Duitsland en Frankrijk bindende aanbevelingen onder sanctiebedreiging op te leggen. Dat zou tijd worden ook, meende Zalm, teruggekeerd als minister van Financiën in het tweede kabinet-Balkenende: het structurele tekort in beide landen was sinds 1999 steeds toegenomen, het was hoog tijd ze hard aan te pakken. In een brief aan de Tweede Kamer verwoordde hij dit eind oktober 2003 als volgt:

Het Stabiliteits- en Groeipact stelt expliciet dat lidstaten een buitensporig tekort uiterlijk een jaar na de vaststelling moeten wegwerken. Er zijn geen geldige argumenten om (...) daarvan af te wijken.<sup>12</sup>

Duitsland en Frankrijk echter zeiden meer tijd nodig te hebben. Toen Eurocommissaris Pedro Solbes duidelijk maakte dat de grens bereikt was en de Commissie aan haar voorstellen vasthield, verklaarde de Duitse minister Hans Eichel dat iedere procedure die tot sancties zou kunnen leiden voor zijn land onaanvaardbaar was. Tijdens 'de nacht van Eichel' (24-25 november 2003) slaagden hij en zijn Franse collega Francis Meres in een meerderheid van de vijftien ministers tegen de procedure van het Stabiliteits- en Groeipact te laten stemmen in ruil voor een juridisch vrijblijvende intentieverklaring waarin beide landen beloofden hun begrotingstekorten in 2005 op orde te zullen hebben.<sup>13</sup> Zalm toonde zich zwaar teleurgesteld en noemde het 'ernstig' dat het Pact 'naar de letter en de geest' niet was nageleefd. Als ook: 'Het gaat om de vraag hoeveel waarde afspraken in Europa hebben.' Gevaar voor verdere verslapping van de budgettaire discipline in Europa dreigde. De minister hield nadrukkelijk de mogelijkheid open zich te scharen bij commissaris Solbes, die de rechtsgeldigheid van het Raadsbesluit in twijfel trok en overwoog stappen te zetten bij het Europese Hof van Justitie.<sup>14</sup>

Zalms stellingname tegen de 'schending' van het Pact kreeg in de Tweede Kamer brede steun. Zelfs SP-woordvoerder Agnes Kant had – cryptische – lof voor de minister: 'Het resultaat is weliswaar dat het pact in de ijskast ligt, maar hij heeft in ieder geval alles uit de kast gehaald.'

Daarnaast klonk er ook kritiek. PvdA'er Crone vroeg zich af of de diplomatie van Zalm de juiste was geweest. De minister had het 'hard en compromisloos' gespeeld. Had de minister niet meer moeten 'masseren' in plaats van op 'ramkoers' te gaan liggen? En had premier Balkenende wel voldoende

de diplomatieke inspanning in de vorm van druk op zijn Europese collega's gepleegd? Was dat het geval geweest, dan hadden de Europese partners zich op het moment van de waarheid kunnen herinneren

dat Balkenende ook aan de telefoon had gehangen en dat het niet alleen een kwestie was van die fanatieke Zalm, maar ook van het fanatieke Nederland, het vertrouwen in Nederland en het vertrouwen in Europa.

De 'vertrouwensbreuk' van de bevolking met Brussel en Europa was op zijn minst groter geworden, meende Crone. LPF'er Gerard van As dacht 'met weemoed' terug aan de gulden, 'net als 85% van de Nederlandse bevolking.' GroenLinks-woordvoerder Vendrik onderkende een hoog 'Calimero-gehalte' in het debat. Alsof pas op 'zwarte dinsdag' het inzicht was ontstaan dat Frankrijk en Duitsland een soms te belangrijke rol in Europa spelen. Profetisch voegde hij daaraan toe: 'Als wij de suggestie laten ontstaan dat het vertrouwen in de euro zoek is, gaan wij een heel moeilijke toekomst in Europa tegemoet.'

Een brede Kamermeerderheid van VVD, CDA, D66, PVDA, LPF en SGP wilde dat in de aankomende Europese grondwet 'een effectieve procedure tot naleving van het Groei- en Stabiliteitspact' zou worden opgenomen. In dezelfde motie van de vvd'er De Grave werd de regering verzocht de Europese Commissie aan te sporen de gang naar het Europese Hof van Justitie te maken om langs die weg de naleving van het Pact af te dwingen.<sup>15</sup>

Ook op andere wijzen werd de crisis van het Stabiliteits- en Groeipact met de Europese verhoudingen in bredere zin verbonden. Vooral het gegeven dat twee grote lidstaten sancties hadden weten te ontlopen die eerder aan kleinere lidstaten (Ierland, Portugal) wél opgelegd waren, werd door sprekers als onheilspellend ervaren.<sup>16</sup> Van As (LPF): 'De drie grote EU-landen, soms aangevuld met Italië en Spanje, gaan steeds meer hun eigen gang, zonder zich te bekommeren om de belangen van de overige kleine EU-landen.' De crisis van het pact was geen incident maar een manifestatie van een gevaarlijke trend. Een motie van zijn hand, met de strekking dat 'het opblazen' van het Stabiliteitspact door Duitsland en Frankrijk het vertrouwen in de euro in gevaar bracht en waarin de regering werd verzocht de betaling van de EU-afdrachten op te schorten totdat het pact zou zijn gerepareerd, vond buiten de LPF-fractie geen steun.<sup>17</sup>

De Nederlandse bedenkingen bij de Frans-Duitse collusie tegen de regels van het Stabiliteits- en Groeipact kwamen in een ander licht te staan toen enkele dagen later bekend werd dat volgens de becijferingen van het CPB

Nederland in 2004 zelf ook de begrotingstekort-grens van 3% van het bruto binnenlands product dreigde te overschrijden. De vraag hoezeer de coalitiepartners van Balkenende II aan de Europese begrotingsregels hechtten won nog eens aan praktische betekenis. Door in februari 2003 samen met de ministers-presidenten van Italië, Spanje, Portugal, Polen en Estland in een brief aan het Ierse EU-voorzitterschap op te roepen tot een strikte en niet-discriminerende naleving van het Stabiliteitspact, hield premier Balkenende namens het kabinet vast aan de lijn van Zalmse gestrengheid.<sup>18</sup>

Diezelfde lijn prevaleerde toen begin april 2004 bekend werd dat Nederland met een tekort van 3,2% al in 2003 de drieprocentgrens had overschreden. Nu, tot leedvermaak van Duitse en Franse diplomaten, bleek ook 'de harde' Zalm door de grenzen van het pact te zijn gebroken. 'Ik zou teleurgesteld zijn als de Commissie geen officiële tekortprocedure start', zei de minister. 'Die geldt voor alle landen, dus ook voor Nederland.'<sup>19</sup>

Het plaagstootje was van korte duur. Met aanvullende bezuinigingen en geholpen door een opleving in de conjunctuur wist de Nederlandse regering binnen het jaar 2004 weer aan de vereisten van het pact te voldoen. Wat niet wegnam dat het leidende vertoog van de Nederlandse politiek, namelijk dat het Stabiliteits- en Groeipact steun verdiende en het probleem 'm in de naleving ervan zat, in de Europese Unie als geheel weinig weerklank vond. Vooral in de grotere lidstaten overheerste de gedachte dat het opleggen van bezuinigingen en zelfs boetes in tijden van economische tegenspoed contra-productief werkte. Ook Europese Commissievoorzitter Prodi had het pact om die reden als 'dom' aangemerkt.<sup>20</sup> Van de hieruit voortvloeiende gedachte dat het pact te rigide was en versoepeling behoefde waren de coalitiepartijen van Balkenende II aanvankelijk helemaal niet gediend.<sup>21</sup>

Uitgerekend onder Nederlands voorzitterschap begonnen de EU-lidstaten gedurende de tweede helft van 2004 aan onderhandelingen over een revisie van het pact. Zalm deelde de zorgen van een meerderheid van de Tweede Kamer dat deze tot uitholling van de disciplineregels konden leiden: 'Het oorspronkelijke idee van het pact moet overeind blijven.' Maar tevens gaf hij aan: 'Een crash zoals in 2003 is wat mij betreft niet voor herhaling vatbaar.'<sup>22</sup> Als voorzitter van de EU-ministers van Financiën had Zalm rekening te houden met de realiteit dat zijn Duitse en Franse collegae, Eichel en Nicolas Sarkozy, verruiming van het pact voorstonden én daarbij geholpen werden door de Europese Commissie, die niet nog een keer in zinloze strijd met de grootmachten in haar hemd wilde worden gezet. De herziening van het Stabiliteitspact waar de ministers van economie en financiën in maart 2005 toe besloten kwam aan deze wens tegemoet door diverse vormen van

dispensatie voor uitgaven boven de drieprocentgrens toe te staan. Daar stond tegenover dat de eurolanden toezegden in economisch gunstige tijden meer werk te zullen maken van het streven naar een begrotingsoverschot, in de vorm van een minimale reductie van 0,5% van het tekort op jaarbasis. Dit had het aanzien van wederom een toezegging zonder juridische tanden. Werd het Stabiliteitspact ermee ten grave gedragen, vroeg de pers zich af.

Minister Zalm verdedigde de uitkomst als 'evenwichtig en zeer verdedigbaar', juist omdat dit compromis zowel versoepelingen als aanscherpingen bevatte: 'Afgesproken is om in goede tijden juist meer aan tekortreductie te doen, waarbij landen met een hoge staatsschuld geen tekort meer mogen hebben.' Op die manier zou de enige tijd tevoren door Bolkestein onmogelijk geachte aanleg van een 'worstvoorraad' (zie hfst.5, paragraaf 2) toch gestalte kunnen krijgen. Ook minister-president Balkenende telde zijn knopen: 'Door de inzet van minister Zalm en anderen hebben wij nu de situatie dat er alleen een klein en tijdelijk tekort wordt toegestaan.'

De Tweede Kamer toonde zich sceptisch over de wijzigingen, al ging ze in grote meerderheid akkoord met de aanpassing van het pact. De linkse oppositie (PvdA, SP en GroenLinks) toonde zich content met de versoepeling van de begrotingsregels, zodat nu bij de uitoefening van het pact kon worden 'meegedemd' met de ontwikkeling van de economie. PvdA-woordvoerder Crone beklemtoonde dat de wijze waarop de regeringscoalitie van CDA, VVD en D66 omgegaan was met het pact de 'sceptis over Europa' gevoed had: 'Het kabinet ging met open ogen zijn nederlaag tegemoet door steeds vast te houden aan de eisen van dat pact. Dat bleek onhaalbaar. Vind je het gek dat burgers hun vertrouwen in Europa verliezen?' Crones fractiegenoot Timmermans reageerde nog feller op de hulde die CDA-woordvoerder Jan Jacob van Dijk aan minister Zalm bracht voor diens inspanningen Europa voor erger te behoeden: 'Welke dienst wordt de burger bewezen om eerst jarenlang vol te houden dat hel en verdoemenis zouden uitbreken als wij maar een millimeter van het Pact zouden afwijken en vervolgens ineens op een achternamiddag verkondigen dat het eigenlijk wel goed is dat het Pact heel flexibel wordt geïnterpreteerd?'<sup>23</sup>

De regeringspartijen daarentegen spraken hun spijt uit dat het tot versoepeling had moeten komen. CDA-woordvoerder Frans de Nerée tot Babberich verwoordde zijn dilemma als volgt: 'Ik vond het originele pact goed. Maar als het door sabotage van een aantal EU-lidstaten niet werkt, zit er niks anders op dan het nieuwe compromis te accepteren.' Het onafhankelijke Kamerlid Wilders (in september 2004 uit de VVD-fractie gestapt, vooral vanwege onenigheid over toetreding van Turkije tot de EU, zie paragraaf 6.2)



verweet Zalm echter dat hij de Nederlandse belangen had ‘verkwanseld’ en de koers van de euro in gevaar bracht. Zijn oud-fractiegenoot Blok (vvd) kon zich de verwarring bij de burgers over de herziening van het pact wel voorstellen. Hij kreeg veel bezorgde e-mails waarin kiezers zich afvroegen of het niet beter was terug te keren naar de gulden. Hij placht deze te antwoorden met een gepassioneerd betoog over de voordelen van de euro ‘en dat juist het strikte beleid van Zalm deze voordelen houdbaar maakt.’<sup>24</sup>

Ook in het debat over het tweede belangrijke thema van deze jaren – uitbreiding van de EU – was een geprofileerde rol weggelegd voor Zalm en zijn vvd.

## 6.2. DE ENE UITBREIDING IS DE ANDERE NIET

### De Big Bang van 2004

De landen van Midden- en Oost-Europa hadden met het einde van de Koude Oorlog met overtuiging afscheid genomen van het sovjetcommunisme en aangegeven zich aan te willen sluiten bij de intussen vergevorderde integratieontwikkeling op het westelijk deel van het continent. De lidstaten van de EU reageerden aanvankelijk enthousiast op dit streven tot aansluiting, maar in de loop van de jaren negentig nam hun bezorgdheid toe. Verschillende vragen doemden op. Waren de landen van Midden- en Oost-Europa (plus Malta en Cyprus) wel klaar om toe te treden, zou hun deelname niet leiden tot ontwrichting van de Unie? Zou verdere institutionele verdieping niet vooraf moeten gaan aan openstelling voor nieuwe leden? En hoeveel zou de uitbreiding de lidstaten gaan kosten? In het voorgaande hoofdstuk werd duidelijk hoe met name de vvd aandrang op beheersing van de Europese uitgaven en verlaging van de Nederlandse afdrachten aan de Unie.

Het was dan ook niet verbazingwekkend dat diezelfde vvd de knuppel in het hoenderhok gooide toen de toetreding van de nieuwe landen serieus werd. Op EU-niveau was afgesproken dat eind 2002, tijdens de Europese Raad van Kopenhagen, een principebesluit over uitbreiding met de ‘10’ zou worden genomen. Het ging om de vraag of Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië tot de Unie zouden worden toegelaten. De vaderlandse politiek zette zich tijdig schrap. Op 4 mei, tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen na de val van het tweede paarse kabinet, opperde vvd-fractievoorzitter Hans Dijkstal in *De Telegraaf* dat Nederland de ‘Big Bang’ desnoods met een veto moest tegenhouden.<sup>25</sup> Zijn voornaamste bezwaar was dat de ge-

lijktijdige toetreding van economisch zwak ontwikkelde landen de Unie en haar lidstaten duur zou komen te staan. Het landbouw- en structuurbeleid waren gezamenlijk verantwoordelijk voor 80% van de Europese begroting en vooral het Europese landbouwbeleid was dringend toe aan hervorming alvorens toelating van nieuwe landen kon worden overwogen, aldus Dijkstal.<sup>26</sup> Hij en zijn partij stelden deze volgorde vervolgens als harde eis: eerst landbouwhervormingen, dan pas uitbreiding.<sup>27</sup> De achterliggende gedachte was dat boeren uit de nieuwe landen niet in dezelfde mate mochten gaan profiteren van genereuze subsidies als hun collega's in het Westen jarenlang hadden gedaan, want zoiets was financieel gezien onhaalbaar.

Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 leed de vvd een forse nederlaag, evenals de andere 'paarse' partijen pvdA en D66. Daags hierop werd Dijkstal als vvd-fractievoorzitter opgevolgd door Gerrit Zalm. De voormalige minister van Financiën bracht het door Dijkstal uitgedragen standpunt ten aanzien van uitbreiding met extra overtuiging naar buiten en bleef dit doen na de vorming van het door de vvd (samen met cda en lpf) ondersteunde kabinet-Balkenende I. Vanuit de Kamer drong Zalm er bij de Nederlandse regering op aan de zaak hard te spelen. Alleen als de kandidaat-lidstaten voor de volle 100% voldeden aan de Kopenhagen-criteria voor toelating<sup>28</sup>, mocht toetreding worden geaccepteerd. Zalm constateerde dat Polen, Slowakije, Letland en Litouwen niet klaar waren voor lidmaatschap. Deze landen schoten schromelijk te kort op de terreinen van voedselveiligheid en bestrijding van corruptie. De angst bestond dat het Nederlandse bedrijfsleven oneerlijke concurrentie zou ondervinden van bedrijven uit de nieuwe lidstaten indien de EU-eisen daar minder streng gehandhaafd werden dan in West-Europa. Zalms pleidooi voor vasthoudendheid was mede ingegeven door de successen die hijzelf als minister van Financiën tijdens Paars had geboekt bij het omlaag brengen van de Nederlandse afdrachten. In Europa werd een harde opstelling vaak beloond, aldus Zalm, en hij verwees daarbij naar Margaret Thatcher en naar de concessies gedaan aan Denemarken na de afwijzing van 'Maastricht'.<sup>29</sup>

Coalitiepartner lpf had vanaf het moment van aantreden in de Tweede Kamer vooral te kampen met intern gekrakeel en bemoeide zich bijgevolg slechts mondjesmaat met vraagstukken van Europees beleid. Wel gaf woordvoerder Jim Janssen van Raaij – voormalig lid van het Europees Parlement voor het cda<sup>30</sup> – te kennen dat zijn partij 'tegen een geforceerde toetreding van lidstaten [was], die het onwetende volk van Nederland [werd] opgedrongen door regenten in Brussel'.<sup>31</sup> Om dit probleem te verhelpen bepleitte hij een nationaal referendum over uitbreiding. Hij voegde hieraan toe

dat ook Pim Fortuyn altijd een *tegenstander* van uitbreiding was geweest en een *voorzitter* van referenda.<sup>32</sup>

Dat laatste klopte maar ten dele: Fortuyn was namelijk tegen het houden van referenda - hij vond dat politici de ruimte moesten hebben hun programma uit te voeren - maar hij maakte voor EU-uitbreiding een uitzondering. Bovendien is het twijfelachtig of Fortuyn een tegenstander was van uitbreiding, zoals Janssen van Raaij stelde. In een publicatie uit 1997, getiteld *Zielloos Europa*, had hij zich weliswaar negatief uitgelaten over de toenmalige ontwikkeling van de Europese integratie, maar opvallend positief over het perspectief op verbreding van de Unie richting Midden- en Oost-Europa. Uitbreiding diende zelfs 'hoge prioriteit' te krijgen, want zij 'stelt de voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie in de gelegenheid om hun economische wederopbouw en expansie in een hogere versnelling te brengen.' Fortuyn achtte dit 'goed voor de bevolkingen van die landen, maar vooral goed voor de vrede en veiligheid in Europa.' Hij vond dat op termijn zelfs Oekraïne en Rusland het lidmaatschap moest worden aangeboden, omdat deze landen - anders dan bijvoorbeeld Turkije en Marokko - 'tot de cultuursfeer van Europa behoren.'<sup>33</sup> Later was Fortuyn op dit punt voorzichtiger geworden, getuige zijn genoemde voorkeur voor het houden van een (bindend) referendum over uitbreiding.

De LPF-fractie koos voor een afwijzende houding ten aanzien van de landen van Midden- en Oost-Europa en schaarde zich daarmee aan de zijde van de VVD, ook op het punt van de conditionaliteitseis betreffende landbouwhervorming. Gevolg was dat het CDA de enige regeringspartij was die zich sterk maakte voor uitbreiding op de korte termijn. CDA-Landbouwminister Cees Veerman voelde er niets voor het VVD-standpunt over de mogelijke inzet van een veto over te nemen en deed, tot afgrijzen van Zalm, al in een vroeg stadium concessies aan de Europese partners. De juist aangetreden minister-president Balkenende slaagde er, met moeite, in het kabinet (inclusief de VVD- en LPF-bewindslieden) op één lijn te krijgen door in het uitbreidingsdossier aan te dringen op 'vrijwaringsclausules'. Op basis hiervan konden toetredende landen tijdelijk worden uitgesloten van volwaardig functioneren in de Unie op die beleidsterreinen waarop zij niet aan de Kopenhagen-criteria voldeden. Deze kabinetslijn werd door de CDA-Tweede Kamerfractie ondersteund.<sup>34</sup> Fractievoorzitter Maxime Verhagen zei zich zorgen te maken over voedselveiligheid, corruptie en de slechte staat van het ambtenarenapparaat in de nieuwe landen, en dus was strikte monitoring op deze gebieden een absolute noodzaak.<sup>35</sup> Verhagen stelde daarmee zijn eigen partijgenoten gerust, maar niet de Kamerfracties van VVD en LPF. Anders

dan hun eigen bewindslieden gaven deze te kennen weinig vertrouwen te hebben in de door kabinet en CDA bepleite vrijwaringsclausules. Zalm wees erop dat strafmaatregelen in het geval van het Stabiliteitspact (gericht op disciplineren van het begrotingsbeleid van de lidstaten) ook niet werkten, dus waarom in dit geval wel?<sup>36</sup>

De PvdA, na de grote verkiezingsnederlaag op 15 mei in de oppositie terechtgekomen, was het oneens met de drie regeringsfracties. Bij monde van Europa-woordvoerder en voormalig fractieleider Ad Melkert<sup>37</sup> verzette de partij zich niet alleen tegen het CDA-tamboeren op strenge vrijwaringsclausules, maar ook en vooral tegen de conditionaliteitseis van VVD en LPF. Melkert achtte het onjuist boeren uit de nieuwe lidstaten achter te stellen bij de toedeling van EU-landbouwsubsidies.<sup>38</sup> In het Kamerdebat over de Staat van de Europese Unie begin oktober was Melkert, blijkens de berichtgeving van *NRC Handelsblad*, 'één van de weinigen in de Kamer die geen eurosceptis toonde.'<sup>39</sup> Op 17 oktober, exact twee weken later, zou hij – overigens niet om redenen verband houdend met Europa – de vaderlandse politiek verlaten.

Het kabinet-Balkenende I was van meet af aan een gammele constructie. Al op 16 oktober, minder dan drie maanden na zijn aantreden, kwam het ten val als gevolg van interne strubbelingen binnen regeringspartij LPF en onenigheid tussen de coalitiepartners CDA, VVD en LPF. De ingekrompen regeringsploeg (de LPF-ministers Eduard Bomhoff en Herman Heinsbroek waren opgestapt) zou in demissionaire staat verdergaan tot het aantreden van het tweede kabinet-Balkenende op 27 mei 2003. In de tussenliggende periode moest het parlementaire besluit over EU-uitbreiding worden genomen.

### **Kort na de val van Balkenende I: Kamerdebat over uitbreiding**

Precies een week na de val van het kabinet, op 23 oktober, vond het grote uitbreidingsdebat in de Tweede Kamer plaats. Het zou maar liefst dertien uur duren. De verwarring was groot. Het kabinet was niet alleen demissionair, maar ontbeerde op het uitbreidingsdossier ook nog eens de steun van twee van de drie regeringsfracties. VVD-woordvoerder Zalm maakte duidelijk niet van zins te zijn de eerdergenoemde desiderata in te slikken. Hij vroeg het kabinet om opheldering over het verlenen van inkomenssteun in de landbouw.<sup>40</sup> Zalm herinnerde eraan dat tijdens de Europese Top in Berlijn (1999) was afgesproken dat dergelijke steun niet zou worden verstrekt aan boeren uit de nieuwe lidstaten, maar vroeg zich af of daarmee door de

EU nu niet de hand werd gelicht. 'Inkomenssteun verstoort de wereldhandel, berokkent ontwikkelingslanden grote schade en maakt het systeem op termijn onbetaalbaar', aldus Zalm.<sup>41</sup> Verder had de Europese Commissie geadviseerd om de tien kandidaat-landen in beginsel gezamenlijk te laten toetreden in 2004. De VVD was het hiermee oneens. Zalm herhaalde zijn eerder ingenomen standpunt dat vier van de tien – Polen, Slowakije, Letland en Litouwen – voorafgaand aan toetreding 'opnieuw examen [zouden] moeten doen' én dat landbouwhervorming een voorwaarde voor uitbreiding diende te zijn.

Een VVD-motie van deze strekking werd ondersteund door de LPF, die zich meteen uitsprak voor uitstel van de uitbreiding. LPF-woordvoerder Frits Palm verwoordde zijn zorgen als volgt:

Alles komt uit zoals wij hebben vermoed en gevreesd. De Europese Commissie komt met het voor de hand liggende advies van uitbreiding ineens, de big bang, en de Nederlandse regering steunt dit advies. Alles wat krom is wordt recht gepraat en het knellende tijdschema voorkomt dat je over zoiets belangrijks nog eens per land kunt overleggen. Een di-arree van stukken wordt over je uitgestort en dat is een beproefde methode om er iets door heen te drukken. Inmiddels razen we met z'n allen naar de financiële afgrond en net als bij de introductie van de euro heeft de bevolking het nakijken.<sup>42</sup>

Op het verwijt van de oppositie dat de LPF-ministers en -staatssecretarissen een ander standpunt innamen dan de Kamerfractie en blijkbaar géén bezwaar hadden tegen uitbreiding, antwoordde Palm dat het hier ging om een 'heel gezonde vorm van dualisme'.<sup>43</sup>

De regering, en met haar de grootste regeringspartij CDA, verzette zich nadrukkelijk tegen de door VVD en LPF ondersteunde motie. Nederland zou, zo stelde ze, internationaal enorm gezichtsverlies lijden als het als enige van de zittende lidstaten op de rem zou gaan staan. Daarbij herhaalde CDA-woordvoerder Verhagen het belang van strikte toepassing van vrijwaringsmaatregelen: de nieuwe lidstaten mochten deelnemen aan slechts die onderdelen van de Europese samenwerking waarvoor zij zich zouden kwalificeren. Maar een Nederlands veto tegen uitbreiding was ook in zijn ogen ongewenst.

Gezien de tegenwerking van VVD en LPF waren kabinet en CDA afhankelijk geworden van de oppositiepartijen om een parlementaire meerderheid voor hun uitbreidingsstandpunt te verkrijgen. Die steun kwam er. Uit

ergernis over de obstinate opstelling van vvd en LPF en uit vrees voor een internationaal isolement besloot de voltallige oppositie in te stemmen met het kabinetsbeleid ten faveure van uitbreiding. Vooral de pvda kende geen reserves. De nieuwe fractievoorzitter Jeltje van Nieuwenhoven (opvolger van Ad Melkert) noemde het opnemen van de nieuwe leden een ‘gouden deal’ en verweet de vvd onnodig in te spelen op anti-Europa sentimenten in den lande:

De vvd lijkt vooral weer de methode-Bolkestein te hanteren. Die riep ook altijd dat hij overal tegen was, om vervolgens om vijf voor twaalf toch overstag te gaan. De pest is wel dat door dit spelletje de eurosceptis tot grote hoogte is opgejaagd.<sup>44</sup>

Om vvd en LPF politiek klem te zetten diende oppositieleider Van Nieuwenhoven een motie in om het vertrouwen in de opstelling van het kabinet uit te spreken.<sup>45</sup> Deze motie ontving – met uitzondering van de twee genoemde coalitiepartijen – brede ondersteuning in de Kamer. Regering en CDA waren aldus ternauwernood gered *door de oppositie*.

Zo was het uitbreidingsdebat een aaneenrijging van bizarre elementen. Dit bleek ook uit de steun die de van oudsher eurokritische sp gaf aan de motie-Van Nieuwenhoven. Wordvoerder Harry van Bommel zette weliswaar vraagtekens bij het proces van oostwaartse uitbreiding, maar gaf tegelijkertijd aan deze ontwikkeling niet te willen tegenhouden. Het was, ook in retrospectief, één van de sporadische momenten van instemming van de sp met een belangrijke stap in het Europese integratieproces. Van Bommel deelde overigens de kritiek van de vvd op landbouwminister Veerman, die al in een vroeg stadium de Nederlandse onderhandelingspositie op het gebied van landbouwhervorming had ‘weggegeven.’ Van Bommel stelde:

In de Europese Unie van de 25 zullen kleine staten als Nederland niet veel meer te vertellen hebben. Dat heeft de regering nu aan den lijve ondervonden, de strenge woorden (...) over uitfasering van landbouwsubsidies ten spijt. Eerst wilde de regering de Europese Commissie een landbouwpoepje laten ruiken, maar te elfder ure wordt die keutel weer ingetrokken. Dat komt de Nederlandse geloofwaardigheid niet ten goede.<sup>46</sup>

Ook de ChristenUnie<sup>47</sup> en SGP steunden de regering in haar beleid van toetreding cum vrijwaringsclausules. CU-fractieleider Rouvoet verklaarde zich een ‘warm voorstander’ van uitbreiding en beschuldigde de vvd van ‘be-

krompen provincialisme.<sup>48</sup> De nieuwe partij Leefbaar Nederland (evenals de LPF inspelend op onvrede bij burgers over het politieke bestel) liet zich bij monde van fractieleider Fred Teeven sceptischer uit over de Big Bang, maar achtte het onrealistisch de hele ontwikkeling in een dermate laat stadium nog tegen te houden. ‘De kaarten zijn gewoon geschud’<sup>49</sup>, aldus Teeven. GroenLinks en D66 gebruikten enthousiastere bewoordingen, althans waar het de uitbreiding zelf betrof maar uitdrukkelijk niet als het ging om de handelwijze van de regering. D66-leider Thom de Graaf verzuchtte:

Europa houdt tegenwoordig zijn hart vast als het naar Nederland kijkt. (...) Twee van de drie regeringspartijen hebben tevoren al gesuggereerd tegen de uitbreiding met alle tien landen te stemmen. Het is treurig voor Nederland dat een kabinet zo snel kan vallen, maar het lijkt in ieder geval een uitkomst voor Europa. Ook om die reden zal er in menige hoofdstad wel een zuchtje van verlichting zijn geslaakt.<sup>50</sup>

De Graaf wond zich – niet als enige in de Kamer – in hoge mate op toen Winnie de Jong (leider van de van de LPF afgescheiden Groep de Jong) het woord nam om een van de kandidaat-lidstaten de maat te nemen. De Jong fulmineerde:

Waarom zou een land als Polen (...) moeite doen om zich daadwerkelijk aan de Kopenhagencriteria te houden als het vanaf het begin weet dat de toetreding tot de Unie in 2004 feitelijk is gegarandeerd? Niemand kan ons garanderen dat wij straks veilig voedsel uit Polen in de schappen hebben liggen. De Poolse overheid is immers corrupt en incapabel. Dat kan wel eens Nederlandse mensenlevens kosten.<sup>51</sup>

De Graaf achtte de uitlatingen van mevrouw De Jong ‘op het randje van wat nog betamelijk is in deze Kamer’ en zijn collega Rosenmöller (GroenLinks) vond ze ‘niet meer serieus te nemen.’<sup>52</sup>

In een nabeschouwing op het debat stelde het hoofdredactionele commentaar van de *NRC* dat het (demissionaire) kabinet-Balkenende dat ‘al vele records heeft gebroken, gisteren opnieuw geschiedenis [heeft] geschreven.’ De krant achtte het ‘onbestaanbaar’ voor een kabinet dat het ‘voor zo’n belangrijk onderwerp slechts de steun heeft van één van de drie regeringspartijen.’ Er aan toevoegend: ‘De wereld stond gisteravond op het Binnenhof weer even op zijn kop. Balkenende mag de oppositie op zijn knieën danken.’<sup>53</sup>

## Referendum over uitbreiding?

Een belangrijk deel van het hiervoor behandelde dertien uur durende parlementaire debat van 23 oktober 2002 over de uitbreiding van de EU werd besteed aan de zin of onzin van het houden van een referendum over vraagstukken van Europese integratie, in het bijzonder de oostwaartse uitbreiding.<sup>54</sup> Een toenemend aantal partijen wilde dit graag. Van sommige was dat bekend: D66, GroenLinks en de SP hadden zich al in een eerder stadium sterk gemaakt voor het belang van rechtstreekse raadpleging van de bevolking. Hierbij schaarden zich vanaf 2002 de LPF en Leefbaar Nederland. Bovendien – en dat was opvallend – begon tijdens het uitbreidingsdebat van 23 oktober ook de PvdA te bewegen.<sup>55</sup> Fractievoorzitter van Nieuwenhoven zei hierover het volgende:

Het aloude credo ‘Europa is goed voor u, gelooft u ons maar’ is niet de manier waarop de overheid met mondige burgers moet omgaan. (...) De PvdA-fractie wil dat Nederland zijn nek uitsteekt om de bevolking te betrekken bij het Europese eenwordingsproces. Het Europa van de elites moet tot het verleden gaan behoren. Zonder discussie geen draagvlak en zonder draagvlak geen Europese integratie.<sup>56</sup>

Van Nieuwenhoven voegde hieraan toe dat zij het referenduminstrument voor het eerst wilde inzetten bij de behandeling van de uitkomsten van de Europese Conventie (zie 6.3). Voor het uitbreidingsvraagstuk was het nu te kort dag, zo meende zij, een referendum *daarover* zou het proces van toetreding van nieuwe lidstaten in gevaar kunnen brengen. Echter, mocht de Kamer toch een voorstel willen doen in deze richting, dan zou ze het debat daarover binnen haar fractie alsnog willen aangaan, zo verzekerde Van Nieuwenhoven.

Dat voorstel kwam er: De Graaf (D66) en Palm (LPF) dienden aan het einde van het uitbreidingsdebat een motie in, inhoudende een verzoek aan de regering om de mogelijkheden te inventariseren voor het organiseren van een referendum over EU-uitbreiding. Aangezien dit gebeurde na het middernachtelijk uur, op een tijdstip dat vele Kamerleden – vooral van de LPF – al vertrokken waren, moest de stemming erover worden aangehouden. Twee weken later, op 5 november, werd de motie-De Graaf/Palm alsnog aangenomen. Tegenstemden CDA, VVD en de kleine christelijke fracties, alle andere partijen waren voor.

Ook de PvdA ondersteunde dus de motie, al ging het niet van harte. Binnen de partij bestond de vrees dat een volksraadpleging niet alleen vertra-



gend zou werken op het proces van uitbreiding, maar misschien zelfs geheel negatief zou uitpakken voor de landen van Midden- en Oost-Europa. Een Nederlands 'nee' was immers niet ondenkbaar, zo wezen peilingen uit. Het brede gevoel in de pvdA was dat de kandidaat-lidstaten in geen geval in de kou mochten blijven staan. Van Nieuwenhoven had dan ook aarzelingen bij de woordkeus in de motie dat het 'wenselijk' was de bevolking te laten oordelen over EU-uitbreiding alvorens het parlement te laten besluiten over het toetredingsverdrag. Maar tegelijkertijd realiseerde zij zich dat terugkrabbelen een hachelijke zaak was, zeker als de pvdA het door haarzelf bepleite referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag wilde binnenhalen. En dus werd ingestemd met de motie-De Graaf/Palm, op voorwaarde dat de gekozen procedure niet tot vertraging zou leiden. Verhagen (CDA), tegenstander van het referendum, sloeg de discussie in de pvdA met verbazing gade en constateerde dat de tweeslachtigheid in stellingname 'niet bijdroeg aan duidelijkheid in de politiek'.<sup>57</sup>

Waar de oppositie in het uitbreidingsdebat de regering-Balkenende te hulp was geschoten, daar werd oppositiepartij pvdA nu tegemoet gekomen door de regering. Deze laatste concludeerde begin december 2002 dat een referendum over uitbreiding te veel onnodige vertraging zou opleveren en dus ongewenst was. De pvdA-fractie schaarde zich snel en eensgezind achter deze conclusie en het uitbreidingsreferendum was daarmee van de baan. Toen uit een kort daarop gehouden opiniepeiling bleek dat maar liefst 68% van de Nederlandse bevolking tegen uitbreiding zou hebben gestemd, slaakte de partij – evenals het op dit punt gelijkdenkende D66 en GroenLinks – een zucht van verlichting.<sup>58</sup>

Desondanks waren dit voor sociaaldemocratische begrippen revolutionaire ontwikkelingen. Voor het eerst liet de pvdA-Tweede Kamerfractie haar traditionele voorkeur voor vertegenwoordigende democratie samengaan met het zoeken van openingen naar vormen van meer directe democratie. De partijdiscussie hierover zou enige tijd later meer reliëf krijgen, na de totstandkoming van de Europese Grondwet.<sup>59</sup> De pvdA werd toen een van de drie initiatiefnemers voor het Grondwetsreferendum dat in juni 2005 zou worden gehouden. De vraag is hoe dit zo is gekomen. pvdA-Europaspecialist Frans Timmermans – op dat moment ook vertegenwoordiger van Nederland in de Europese Conventie – lichtte een tip van de sluier op in een interview met *NRC Handelsblad* in januari 2003. Het was hem opgevallen dat sinds de terreuraanvallen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 steeds meer burgers de wenkbrauwen waren gaan fronsen over Europa:

Overall in Europa zijn burgers bezorgd, over de mondialisering als grote gelijkmaker, over criminaliteit, over hun sociale veiligheid. Oók over Europa. Ze vrezen verlies van identiteit, zoeken naar het eigene. Europese populisten maken dankbaar gebruik van die onzekerheid. Maar gevestigde partijen onderschatten de angst.<sup>60</sup>

Timmermans vond dat deze zorgen serieus genomen moesten worden en bepleitte daarom 'bepaalde vormen van meer directe democratie zoals referenda.' Het leek erop dat ook in PvdA-kring de Fortuyn-revolte haar sporen had nagelaten. Timmermans onderkende dat het litteken dat de moord op Fortuyn in mei 2002 had achtergelaten in de samenleving nog altijd zichtbaar was. Hij ergerde zich eraan dat 'veel politici doen alsof er in Nederland het afgelopen jaar niets is gebeurd.' Maar, zo voegde hij er aan toe, 'het wordt nooit meer business as usual.'<sup>61</sup>

Ook partijvoorzitter Ruud Koole was deze mening toegedaan. Koole verwees daarbij naar de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 (kort na de moord op Fortuyn), waarbij de PvdA, na bijna twaalf jaar regeringsverantwoordelijkheid te hebben gedragen, in één klap de helft van haar zetels verloor. Hoewel Europese integratie niet als belangrijkste verkiezingsthema naar voren gekomen was, 'was het voor de PvdA wel duidelijk dat ook op dit gebied een herbezinning noodzakelijk was,' aldus Koole.<sup>62</sup> Hij verwees daarbij naar het interne partijrapport van de commissie-De Boer ('De kaasstolp aan diggelen') van september 2002, waarin stond dat het 'taboe op renationalisering en intergouvernementele en nationaal-parlementaire constructies in het Europese debat van de PvdA [diende] te worden losgelaten.' Ook moest 'eurosceptis als productieve debat-inbreng worden omhelsd,' aldus het rapport.<sup>63</sup>

### Vrij verkeer voor alle Poolse arbeiders?

Op 24 en 25 oktober 2002, kort na het uitbreidingsdebat in de Kamer, had premier Balkenende in het overleg van de Europese Raad een aardig succes weten te boeken. Hij slaagde erin een compromis over het Europese landbouwbeleid, dat de Franse president Chirac en de Duitse Bondskanselier Schröder vlak voor de Top bereikt hadden, bij te stellen. Hierdoor werd het mogelijk de Europese landbouwuitgaven, in het bijzonder de inkomenssteun voor boeren, na 2006 licht te laten afnemen. Vooral VVD-fractie leider Zalm – door vertegenwoordigers van andere partijen dikwijls als 'knakenpoetser' afgeschilderd<sup>64</sup> – liet zich nu positief uit over de wijze waarop Bal-

kenende tijdens de Top had geopereerd.<sup>65</sup>

Tijdens de Europese Raadsvergadering in Kopenhagen op 12 en 13 december 2002 waren de onderhandelingen met de tien kandidaat-lidstaten afgerond, gevolgd door de ondertekening van het toetredingsverdrag in Athene in april 2003. Ruim een maand hierna trad het kabinet-Balkenende II aan, gevormd door CDA, VVD en D66 (na een mislukte formatiepoging tussen CDA en PvdA). De voormalige regeringspartij LPF had bij de verkiezingen een gevoelige nederlaag geleden. Verwacht werd dat met de vervanging van LPF door D66 de regering een meer Europegezinde koers zou gaan varen.

Onzekerheid bestond er over de houding van de VVD. In het nieuwe kabinet keerde Gerrit Zalm, na een jaar fractievoorzitterschap, terug in zijn vertrouwde functie van minister van Financiën. Zalm had als fractieleider opzien gebaard door zijn uiterst kritische stellingname tegenover uitbreiding. De vraag was welke lijn de partij zou gaan volgen onder zijn opvolger Jozias van Aartsen. Opvallend was alvast dat - anders dan in 2002 onder Dijkstal en Zalm - de VVD in de verkiezingscampagne van 2003 het onderwerp EU-uitbreiding laag op de agenda plaatste, vanwege het verwachte gebrek aan aantrekkingskracht voor de kiezer.<sup>66</sup>

Op 19 november debatteerde de Tweede Kamer over het wetsvoorstel ter goedkeuring van het in Athene tot stand gekomen verdrag over de uitbreiding van de EU. Het debat concentreerde zich op de beantwoording van de vraag hoe lang het zou moeten duren voordat vrij verkeer van arbeid tussen Nederland en de toetredende landen kon worden toegestaan. Enigszins verwarrend was dat VVD-staatssecretaris Mark Rutte van Sociale Zaken de Kamer een nota over deze kwestie had beloofd, welke echter tijdens het debat nog niet beschikbaar was. Toch kunnen enkele interessante observaties worden gemaakt naar aanleiding van de parlementaire gedachtewisseling.

Opvallend was de stellingname van het CDA. Deze partij had zich lange tijd geschaard achter het regeringsstandpunt, inhoudende een afwijzing van het vaststellen van een overgangstermijn voor het vrije verkeer van arbeid uit de nieuwe lidstaten, maar tijdens het Kamerdebat pleitte CDA-woordvoerder Jan Jacob van Dijk plotseling voor invoering van een termijn van twee jaar. Hij noemde hiervoor drie redenen: ten eerste hadden ook andere lidstaten (waaronder buurland Duitsland) aangegeven gebruik te willen maken van zo'n overgangsregeling; een Nederlandse uitzondering zou ongewenste gevolgen kunnen hebben voor de nationale arbeidsmarkt. Ten tweede was de situatie op de arbeidsmarkt recentelijk toch al verslechterd door de zwakke

economische conjunctuur, die vooral laaggeschoolde werknemers trof. En in de derde plaats, zo merkte de CDA'er op, kampten de nieuwe lidstaten met het gevaar van een 'braindrain' van hoogopgeleiden als het vrij verkeer van arbeid direct zou worden ingevoerd.

Van Dijk lokte met dit standpunt stevige kritiek uit van PvdA-woordvoerder Frans Timmermans. Deze verweet het CDA wel erg onverwacht met de overgangstermijn op de proppen te zijn gekomen; er lag in elk geval geen gedegen studie aan ten grondslag. Verder constateerde hij dat voorgaande EU-uitbreidingen nooit hadden geleid tot een massale uittocht van werknemers, dus waarom nu wel? Bovendien ergerde Timmermans zich aan Van Dijks argument van een mogelijke 'braindrain' uit de nieuwe landen:

Mogen die landen misschien zelf uitmaken wat zij denken dat goed voor hen is? Hebben die landen gezegd: 'wij zijn bang voor een braindrain, dus kom alsjeblieft met een overgangsmaatregel?' Wat is dit een paternalistisch geklets.<sup>67</sup>

Uitbreiding was voor de PvdA een prioriteit. In het dagblad *Trouw* memoreerde Timmermans met instemming de koers bepleit door zijn voorganger wijlen Maarten van Traa (zie hfst 5, paragraaf 2): 'Eerst de EU verbreden met nieuwe leden, dan pas verder praten over verdieping van de integratie.'<sup>68</sup>

Net als de PvdA voelde ook GroenLinks niets voor een overgangsregeling voor de nieuwe landen. De enthousiaste Europa-woordvoerder Farah Karimi stelde dat haar partij 'idealistisch optimistisch'<sup>69</sup> was over uitbreiding – 'de grootste conflictpreventie aller tijden'<sup>70</sup> – en dat een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers ongewenst was:

De positie van de Nederlandse regering toentertijd [om geen overgangsperiode in te stellen] was niet alleen ingegeven door idealen, maar had ook economische redenen: er heerste een krapte op de arbeidsmarkt en men zou mensen uit die nieuwe landen goed kunnen gebruiken. De economische en de arbeidsmarktsituatie zijn inmiddels veranderd, maar dat neemt niet weg dat er bij die andere landen verwachtingen zijn gewekt. Nederland heeft een belofte gedaan. Als het aan mijn fractie ligt, houdt Nederland zich aan zijn beloften en doet het niet mee aan de woordbreuk van anderen. Dat zou slecht zijn voor het imago van Nederland, dat na de debatten die wij eerder hebben gevoerd toch al niet al te best is.<sup>71</sup>

Uiteindelijk kreeg het CDA alleen de steun van de LPF-fractie, die nog verder ging en ratificatie van het uitbreidingsverdrag wilde laten afhangen van de opstelling van de regering inzake het vrije verkeer van arbeid. Woordvoerder Wien van den Brink stelde de harde voorwaarde: 'Als de LPF dit stukje zekerheid niet krijgt, zullen wij niet voor ratificatie stemmen. De regering heeft dus nog een kans.'<sup>72</sup>

De overige fracties hielden zich op de vlakte en verwezen naar de notitie die staatssecretaris Rutte binnen afzienbare tijd over het onderwerp zou gaan uitbrengen. Ook Ruttés partij, de VVD, wenste zich om die reden nog niet definitief vast te leggen. Wel hield woordvoerder Hans van Baalen nadrukkelijk de mogelijkheid open dat de Nederlandse regering haar standpunt zou moeten aanpassen indien de economische omstandigheden verder zouden verslechteren en Duitsland en Oostenrijk een ruime overgangstermijn voor het vrij verkeer van arbeid zouden invoeren.<sup>73</sup> Kort tevoren had VVD-leider Zalm op een partijbijeenkomst in Almere in minder versluierde woorden gezegd dat Nederland niet 'overspoeld' moest worden door 'goedkope arbeiders' uit de nieuwe lidstaten: 'Als Duitsland bijvoorbeeld besluit zijn arbeidsmarkt tijdelijk dicht te houden voor Poolse werknemers, dan stromen zij naar Nederland. Dat moeten wij niet willen', aldus Zalm.<sup>74</sup>

PvdA-woordvoerder Timmermans ergerde zich aan de onduidelijke opstelling van de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Hij beschuldigde de partij van 'stemmingmakerij', omdat zij buiten de Kamer vaak een ander standpunt innam over uitbreiding dan in de Kamer: 'Mijn ervaring [is] dat de VVD-fractie in het Europa-debat net een paling in een emmer snot is, glibberig en ongrijpbaar.'<sup>75</sup> Van Baalen vond het standpunt van zijn partij juist heel helder: 'De VVD staat voor de uitbreiding, maar heeft problemen met de wijze waarop die is aangepakt.'<sup>76</sup>

Uiteindelijk werd het toetredingsverdrag door de Kamer goedgekeurd, mét de steun van VVD en CDA. De christendemocraten hadden van de regering weliswaar niet de gewenste toezegging gekregen over de overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers, maar voelden zich op een ander punt gerustgesteld, namelijk door de toezegging van de Europese Commissie strenge vrijwaringsclausules te zullen hanteren op het terrein van voedselveiligheid. De LPF kwam, zoals eerder door Van den Brink aangekondigd, met een voorbehoud: ze wilde eerst volledige zekerheid over het instellen van een overgangstermijn van twee jaar voor het toelaten van werknemers uit de nieuwe lidstaten. De regering kon deze toezegging echter niet geven.

Kort daarna kwam staatssecretaris Rutte in zijn aangekondigde notitie met het voorstel om vanaf het moment van uitbreiding tot mei 2005 ten

hoogste 22.000 werknemers uit de nieuwe lidstaten toe te laten. Deze ‘grens-waarde’ zou soepel worden gehanteerd. Bovendien waren werknemers uit de 10 landen weliswaar verplicht een werkvergunning aan te vragen, maar bij de behandeling van de aanvraag zou niet worden gekeken of er op de arbeidsmarkt wel behoefte was aan de betreffende werknemers. Verzet tegen deze regeling kwam vooral van de fracties van VVD en LPF. De VVD pleitte ervoor de toelating juist wél afhankelijk te maken van de toestand op de Nederlandse arbeidsmarkt, temeer daar buurland Duitsland intussen had besloten zijn grenzen gedurende een periode van maar liefst zeven jaar op slot te doen. Rutte voelde hier echter niets voor. Hij vreesde dat de door zijn partij gesuggereerde ‘arbeidsmarkttoets’ te veel tijd en administratief werk met zich mee zou brengen. Rutte wist zijn voorstel, ondanks de tegenwerpingen van de VVD en LPF, door het parlement te loodsen.<sup>77</sup>

### Onenigheid over Turkije en Roemenië/Bulgarije

Op 1 mei 2004 traden acht landen van Midden- en Oost-Europa, samen met Malta en Cyprus, toe tot de EU. De Unie was in één klap uitgebreid van 15 tot 25 lidstaten. Kort erna, op 1 juli, nam Nederland het rouverend voorzitterschap van de Europese Raad op zich. Een van de speerpunten van het voorzitterschap betrof de beoordeling of kandidaat-lidstaat Turkije voldeed aan de criteria om toetredingsonderhandelingen met dit land te kunnen starten. De Europese Commissie had hierover een advies uitgebracht, inhoudende een verzoek aan de EU-regeringsleiders om in december 2004 (dus aan het einde van het Nederlandse voorzitterschap) een definitief besluit te nemen over het tijdstip van aanvang van de onderhandelingen met de Turken. De Nederlandse regering, bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot, noemde de tweede helft van 2005 als een reële optie. Bot was als voormalig ambassadeur in Ankara overtuigd van de noodzaak om Turkije op termijn toe te laten en de regering steunde hem daarin.

Op 10 november 2004 debatteerde de Tweede Kamer over het Turkse vraagstuk. Nederland verkeerde op dat moment in shock vanwege de moord acht dagen tevoren op tv- en filmmaker Theo van Gogh. De aanslag was gepleegd door Mohammed Bouyeri, een Marokkaanse Amsterdammer van islamitische afkomst. Het bracht de gemoederen sterk in beweging: evenals na de moord op Fortuyn ontstond een spontane ‘volksbeweging’. Tegen deze onrustige achtergrond vond het debat over Turkije plaats.

De Tweede Kamer - althans een deel ervan - was niet overtuigd van de urgentie en noodzaak van Turkse toetreding. Vooral SGP, ChristenUnie<sup>78</sup>,

LPF en de Groep Wilders uitten kritiek. Geert Wilders was juist vanwege de Turkse kwestie kort tevoren uit de VVD-fractie getreden en voor zichzelf begonnen. Voor Wilders was een Turks lidmaatschap van de Unie hoe dan ook ondenkbaar, omdat Turkije in zijn optiek geen Europees land was. Ook de LPF had bedenkingen, net als in de discussie over uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa. Fractie leider Mat Herben drukte zich als volgt uit:

Mijn partij [maakt] zich grote zorgen over het feit dat Europa zo iets wordt als een multinational die denkt 'bigger is better', niet op de kleintjes let en vervolgens met lijken in de kast zit. Ik heb dat wel eens aangeduid als het 'Albert Heijnsyndroom'.<sup>79</sup>

Herben zette grote vraagtekens bij de stelling - aangehangen door onder anderen minister Bot - dat Europa veiliger zou worden als een islamitisch land als Turkije werd toegelaten. In lijn met Fortuyn's gedachtengoed uiteengezet in *Zielloos Europa* zei Herben:

Dat is typisch Westerse logica, die geen rekening houdt met de verwrongen geest van de islamitische fundamentalisten. De kalifistische beweging heeft tot doel het kalifaat, dat door Kemal Atatürk werd afgeschaft, weer te herstellen. Men zal toetreding van Turkije dan ook zien als een daad van verraad aan de islamitische gedachte, van afvalligheid. Dat zal eerder tot meer dan tot minder aanslagen leiden.<sup>80</sup>

De recente moord op Van Gogh klonk indirect in het woordgebruik door. Net als Herbens LPF en Geert Wilders vond ook de SGP dat "Turkije geografisch, cultureel noch religieus voldoende aansluiting [heeft] met de EU".<sup>81</sup>

De SP was niet principieel gekant tegen Turkse toetreding, maar had grote twijfel of er al in 2005 begonnen moest worden met de onderhandelingen, zoals de regering had geopperd. Ook het CDA gaf te kennen moeite te hebben met de haast die de eigen minister Bot maakte met het onderwerp.<sup>82</sup> Fractie leider Verhagen noemde de uitspraken van Bot over de start van de onderhandelingen 'voorbarig' en Europa-woordvoerder Van Dijk constateerde dat Turkije blijkens een rapport van de Europese Commissie nog niet voldeed aan de politieke criteria voor toetreding. Het CDA maakte zich vooral bezorgd over martelingen en discriminatie van christenen in Turkije.<sup>83</sup>

Coalitiepartij VVD was lange tijd verdeeld over het vraagstuk, maar na het vertrek van Wilders uit de fractie ontwikkelde zij zich tot een opvallend

enthousiaste aanhanger van Turkse toetreding. Had fractieleider Van Aartsen het in september 2004 nog ‘vreemd en een beetje prematuur’ gevonden om nu al data te noemen<sup>84</sup>, korte tijd later toonde hij zich veel minder terughoudend over een Turks EU-lidmaatschap. In de woorden van partijgenoot Frans Weisglas:

Van Aartsen wilde als oud-minister van Buitenlandse Zaken de Turkse toetreding op geopolitieke gronden. Hij zag Turkije als een brug tussen Europa en het Midden-Oosten. Hij bezag het globalistisch: Nederland moest als het New York van Europa zijn, open staan naar de buitenwereld. Daarnaast was er een economisch belang. We zouden de gemeenschappelijke markt versterken met 70 miljoen extra consumenten. Ook zou het Turkse lidmaatschap de ontwikkeling van een gematigde Islam bevorderen.<sup>85</sup>

Europa-woordvoerder Hans van Baalen deelde de visie van Van Aartsen. Als het aan hem lag, zo zei hij in de Kamer, konden de onderhandelingen in 2005 beginnen.<sup>86</sup> Van Baalen stond bekend om zijn atlantische gerichtheid: hij was - met de Amerikaanse regering en de NAVO - van mening dat Turks lidmaatschap van de Unie de veiligheidssituatie op het Europese continent aanzienlijk zou kunnen verbeteren. Van Baalen vond bovendien dat beloften in het verleden aan Turkije gedaan moesten worden nagekomen.<sup>87</sup>

Op een ander belangrijk punt verschilde Van Baalen echter van mening met zijn fractievoorzitter. Van Aartsen had zich tegen de zin van Van Baalen uitgesproken voor een referendum over Turkse toetreding. Van Baalen moest in het Turkije-debat schoorvoetend toegeven dat een referendum over een Turks lidmaatschap ‘serieus in overweging moe[s]t worden genomen.’ Maar dan wel aan het einde van de onderhandelingen, naar verwachting pas omstreeks 2016.<sup>88</sup>

Premier Balkenende voelde niets voor een referendum over Turkije. Hij verklaarde dat de ‘mechanismen van representatieve democratie’ toereikend waren om te gelegener tijd in de Tweede Kamer een beslissing te nemen over Turks lidmaatschap. De premier kreeg verrassend genoeg ondersteuning van coalitiepartij D66. Europa-woordvoerder Lousewies van der Laan was weliswaar verklaard voorstander van het referenduminstrument in het Nederlandse staatsbestel, maar vreesde dat het gebruik ervan voor de Turkse toetreding ‘te laat’ was.<sup>89</sup> Deze opstelling deed denken aan die van de pvda ten tijde van de discussie over de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa. Ook toen werd gevreesd dat volksraadpleging tot uitstel en moge-



lijk afstel zou leiden. Ten aanzien van de Turkse casus gaf de PvdA te kennen voorstander te zijn van een referendum, maar alleen als dit in een breder kader getrokken werd. Via een speciale referendumwet zouden alle grote maatschappelijke vraagstukken aan een volksraadpleging moeten kunnen worden onderworpen. Turkije was daar een van, aldus de sociaaldemocraten. Europarlementariër Max van den Berg, die deelnam aan het Tweede Kamerdebat over Turkse toetreding<sup>90</sup>, constateerde dat de VVD - in het verleden altijd 'een verklaard tegenstander van referenda' - nu plotseling van mening was veranderd. Maar dan wel op een halfslachtige wijze, vond hij. De liberale oproep tot het houden van een volksraadpleging in 2016 - pas als alle onderhandelingen zouden zijn afgerond - werd door Van den Berg als 'volksverlakkerij' gekwalificeerd.<sup>91</sup>

Positief gestemd over Turkse toetreding - mits aan de criteria werd voldaan - toonden zich de PvdA<sup>92</sup>, GroenLinks<sup>93</sup> en D66. Van der Laan (D66) vond het een zaak waarover al in 1999 was beslist en waarover eigenlijk geen discussie (en dus ook geen referendum) meer nodig was.<sup>94</sup> PvdA-woordvoerder Timmermans zei dat hij graag 'het wonder van de Bosporus' wilde zien, 'waarbij de integratie van een pluriform, democratisch, modern Turkije in de Europese Unie mogelijk wordt.'<sup>95</sup> Timmermans had weinig sympathie voor de aarzelende houding van regeringspartij CDA en vroeg zich af of woordvoerder Van Dijk zich niet te buiten ging aan een 'Bolkestein-tje': eerst veel lawaai maken om later toch in te stemmen met het regeringsstandpunt.<sup>96</sup> GroenLinks constateerde met tevredenheid dat het uitzicht op EU-lidmaatschap de positie van hervormende krachten in Turkije enorm had versterkt en dat deze krachten 'de wind vol in de zeilen' moesten blijven houden.<sup>97</sup>

Onder voorzitterschap van minister-president Balkenende en minister van Buitenlandse Zaken Bot werd tijdens de Europese Raadsvergadering in Brussel op 17 december 2004 een akkoord bereikt over het openen van de toetredingsonderhandelingen met Turkije. Na langdurig overleg werd afgesproken dat deze in beginsel in oktober 2005 konden starten, maar dat ze zouden moeten worden opgeschort indien Turkije niet zou voldoen aan de voorwaarden gesteld in het akkoord, waaronder de (toekomstige) erkenning van Cyprus.

Vier dagen later debatteerde de Tweede Kamer over deze uitkomst. De woordvoerders spraken zich unaniem positief uit over het optreden van het Nederlandse voorzitterschap, maar verschilden van mening over de inhoud. Het positiefst waren wederom de PvdA, Groen Links en D66. Timmermans (PvdA) zei over het bereikte akkoord:

De pvda-fractie is daar niet positief over omdat ‘het nou eenmaal mot’, omdat wij nu eenmaal zo veel beloofd hebben aan Turkije of omdat die trein nu eenmaal vertrokken is, (...) maar omdat wij dat een goede zaak vinden voor Europa en voor Nederland.<sup>98</sup>

Ook regeringspartij vvd ondersteunde het Europese akkoord over Turkije, naar eigen zeggen zelfs met volle overtuiging. Van Baalen merkte op dat zijn partij ‘van harte’ het groene licht gaf aan het openen van de toetredingsonderhandelingen in oktober 2005. Van Baalen: ‘Wie de Bosporus wenst over te steken, dient dat met kracht en zelfverzekerdheid te doen en niet weifelend en twijfelend. Het onderhandelingskader met Turkije is van graniet.’<sup>99</sup>

De rollen waren plotseling omgedraaid. Waar tijdens het uitbreidingsdebat over Midden- en Oost-Europa de vvd de grootste dwarsligger van de drie regeringspartijen was, daar viel die beurt nu toe aan het cda. Woordvoerder Van Dijk was niet gelukkig met het akkoord, omdat de eisen van zijn partij onvoldoende in de raadsconclusies waren teruggekomen. Hij verbond hier overigens geen politieke consequenties aan en merkte bovendien op dat voor het cda de race nog niet was gelopen:

Nu de Europese Raad tot de conclusie is gekomen dat de onderhandelingen kunnen starten zonder dat volledig aan de politieke criteria is voldaan, vinden wij het logisch en legitiem dat het geen automatisme meer is dat er aan het einde van de rit een volwaardig lidmaatschap is. Wij zien dit als een alternatief.<sup>100</sup>

Deze houding kwam het cda op stevige kritiek te staan. Coalitiepartner d66 was niet de enige die de partij van draaien betichtte. Van der Laan tegen Van Dijk:

Ik heb het idee dat u voor de bühne streng bent geweest, maar dat u slap bent als het erop neerkomt: ja, wij volgen het kabinet. Doe dan niet die show van te voren, maar wees consequent.<sup>101</sup>

Ook de uiterst welwillende houding van de vvd tegenover Turkije bleef niet zonder commentaar uit de Kamer. Fred Teeven (Leefbaar Nederland; later overgestapt naar de vvd) meende dat ook bij de liberalen sprake was van een ‘draai’ en vond het opvallend ‘hoe snel de vvd sinds het vertrek van de heer Wilders “Turkey minded” [was] geworden.’ Verkeerde ‘de heer van Baalen wellicht reeds in kerststemming’, zo vroeg Teeven zich tijdens het debat op 21 december af.<sup>102</sup>

Aan het einde van het debat dienden Rouvoet (ChristenUnie) en Kees van der Staaij (SGP) een motie in met de strekking dat de hervormingen in Turkije nog niet ver genoeg waren gevorderd en dat bijgevolg de start van de onderhandelingen diende te worden uitgesteld. Deze motie werd met ruime meerderheid verworpen<sup>103</sup>, evenals een motie van Wilders (Groep Wilders) en Herben (LPF), waarin gesteld werd dat Turkije nooit lid zou mogen worden van de EU, omdat het land door zijn ligging in Azië geen Europees land is.

De regering kreeg zo betrekkelijk ruime steun voor haar Turkije-beleid. De coalitiepartners gingen alle akkoord: D66 was enthousiast, het CDA koos na enige aarzeling eieren voor zijn geld en de VVD ontpopte zich tijdens het debat tot een opvallende aanhanger van onderhandelingen over Turkse toetreding. Nadere duiding hiervan is gewenst. Immers, was VVD-coryfee Frits Bolkestein niet jarenlang in de contramine geweest als het ging om Turks lidmaatschap? En stond ook vicepremier Gerrit Zalm niet bekend als uitermate sceptisch? Eind september 2003 had de VVD-partijraad nog de uitspraak gedaan dat Turkije geen lid mocht worden van de EU omdat 'het geen Europees land is.' Deze uitspraak had tot stevige interne discussie in de partij geleid. Oud-lid van het Europees Parlement Florus Wijsenbeek had daarbij verzucht: 'Is dit mijn VVD? Een partij van knakenpoetsers, azijnpisers en xenofoben?' Partijprominent Gijs de Vries wees erop dat Europa niet op religieuze waarden was gebaseerd en er dan ook geen sprake van kon zijn Turkije als niet-Europees land weg te zetten.<sup>104</sup>

Conform de wens van Wijsenbeek en De Vries veranderde de houding van de VVD als gevolg van twee ontwikkelingen. Allereerst was er het vertrek van Geert Wilders uit de partij. Wilders, een gekend tegenstander van Turkse toetreding, had jarenlang een rol gespeeld in de fractiediscussie over het onderwerp, maar had zich in toenemende mate geïsoleerd. Daarnaast waren er de eerdergenoemde veiligheidspolitieke oriëntatie van woordvoerder Hans van Baalen en de geopolitieke beweegredenen van fractieleider Jozias van Aartsen. Wel vond Van Aartsen, anders dan Van Baalen, dat in een later stadium de kwestie van Turkse toetreding alsnog zou moeten worden voorgelegd aan de Nederlandse bevolking.<sup>105</sup>

Net als de PvdA had dus ook de VVD zich in deze periode bekeerd tot het referendum. Van Aartsen speelde een prominente rol in de herpositivering, velen van zijn partijgenoten vonden het eigenlijk maar niets. De Eerste Kamerfractie was aanvankelijk tegen en erelid Henk Vonhoff typeerde het referendum als 'de doodskist van de democratie.'<sup>106</sup> Van Aartsen was altijd al voorstander geweest van volksraadpleging, ook als het ging om

het vraagstuk van de gekozen burgemeester. Verderop in dit hoofdstuk zal zijn ijveren voor een referendum over de Europese Grondwet aan de orde komen. Bovendien lijkt het er in het geval van Turkije op dat hij zich heeft laten beïnvloeden door de ‘volksopstand’ na de moord op Van Gogh, evenals door het gedachtegoed van Pim Fortuyn. Hij kwam in deze jaren met een Fortuynistische politieke vernieuwingsagenda op de proppen. In interviews refereerde Van Aartsen regelmatig aan het belang dat moest worden gehecht aan Fortuyns ideeën over het dichten van de kloof tussen politiek en burger. De (mislukte) aanslag in 2004 op het leven van Van Aartsen – een verwarde vrouw probeerde hem op het Haagse Lange Voorhout met haar auto omver te rijden – droeg ook bij aan de identificatie van Van Aartsen met Fortuyn, die hij naar eigen zeggen goed had gekend.<sup>107</sup>

Dat de partijpolitieke posities ten aanzien van uitbreiding zich binnen korte tijd hadden gewijzigd, bleek ook uit de reacties met betrekking tot de kandidatuur van Roemenië en Bulgarije, twee landen die door hun achterstallige ontwikkeling niet mochten toetreden in 2004, maar wier lidmaatschap werd verwacht per 1 januari 2007. Tijdens het Kamerdebat op 1 februari 2006<sup>108</sup> manifesteerde coalitiepartij CDA zich als een van de felste tegenstanders van toelating van de twee landen, daarmee ingaande tegen de voorkeuren van het geestverwante kabinet-Balkenende. Woordvoerder Jan Jacob van Dijk wees op de welig tierende corruptie en het machtsmisbruik in Roemenië, alsmede op het falende juridische systeem om hiertegen op te treden. Regeerspartner VVD - bij de Big Bang van 2004 de grootste dwarsligger - bleek nu juist een fervent aanhanger van uitbreiding. Woordvoerder Van Baalen merkte op dat toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU een beloning zou zijn voor ‘de betoonde moed in de jaren van communistische onderdrukking.’ Hij vond het terughoudende standpunt van het CDA schadelijk voor de reputatie van Nederland als handelsnatie. Van Baalen kreeg zijn zin: een ruime Kamermeerderheid stemde in met de Roemeens-Bulgaarse uitbreiding. De wens van het CDA de beslissing uit te stellen om de druk tot hervormingen in de betreffende landen op de ketel te houden werd slechts gesteund door de SP en de Groep Wilders.<sup>109</sup>

Net als in de Turkse kwestie viel wederom de gewijzigde stellingname van de CDA-fractie op, van verklaard voor- tot dito tegenstander van uitbreiding. Volgens Van Dijk was er in christendemocratische kring twijfel ontstaan over de stevige pro-Europa koers die de partij sinds jaar en dag had gevaren. Personele wisselingen speelden daarbij een rol, vooral het aantreden van Verhagen als fractievoorzitter en van Van Dijk zelf als woordvoer-

der Europa. Volgens de laatste was het tot enkele jaren daarvoor welhaast onmogelijk om het onderwerp Europa binnen de partij in kritische zin ter sprake te brengen:

Dat was het klimaat waarin René van der Linden, die toen nog gezaghebbend was op dit terrein, maar ook anderen - zoals Hanja May-Weggen, toen fractieleider in het EP - wisten te domineren. Die mensen vonden dat het Europees project coûte que coûte moest doorgaan en dat daarbij geen kritische kanttekeningen geplaatst mochten worden. Als je iets kritisch zei over Europa werd je ter verantwoording geroepen, dan werd je ontboden. Dan werd je aan de telefoon geroepen en uitgekafferd.<sup>110</sup>

Naast personele veranderingen waren ook inhoudelijke factoren van belang voor de herpositionering van het CDA. De nationale discussie over de Europese Grondwet speelde daarbij een fundamentele rol. Een discussie die overigens niet alleen het CDA, maar alle politieke partijen zou raken.

### 6.3. INSTITUTIONELE VERDIEPING

#### De Europese grondwet

Op de Europese top van Nice van december 2000 hadden de regeringsleiders overeenstemming weten te vinden over de verdragswijzigingen die nodig waren voor de aankomende uitbreiding. Het ging om de tien landen die in 2004 zouden toetreden, plus Bulgarije en Roemenië. In een bij het verdrag gevoegde verklaring onderstreepten ze daarbij de noodzaak van een 'breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie', een discussie waarbij 'alle belanghebbende partijen' zouden worden betrokken.<sup>111</sup> Voortbouwend op deze verklaring riepen ze op hun bijeenkomst in het Belgische Laken op 14 en 15 december 2001 een 'Conventie over de toekomst van Europa' in het leven. Dit forum, in de wandeling veelal de Europese Conventie genoemd, kreeg als opdracht met voorstellen voor een meer democratische, transparante en efficiënte Europese Unie te komen en de voorstellen daartoe uit te werken tot een 'constitutionele tekst', een 'grondwet voor de Europese burgers' ter vervanging van de bestaande Europese verdragen van Rome, Maastricht, Amsterdam en Nice. Het resultaat van deze Conventie zou vervolgens dienen als basis voor de onderhandelingen tussen de EU-lidstaten.<sup>112</sup>

De gedachte dat de Europese Unie in weerwil van haar door de rege-

ringsleiders onderstreepte succes aan een ingrijpende institutionele revisie toe was, kwam niet uit de lucht vallen. Van de vele probleemanalyses en oproepen tot hervorming die de ronde deden was veelbesproken de redevoering over het einddoel van de Europese integratie die de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer op 12 mei 2000 aan de Humboldt Universiteit te Berlijn had gehouden. Fischer had daarin geconstateerd dat de uit de jaren vijftig stammende institutionele structuur van de Unie grondige herziening behoefde. Hij pleitte ervoor door te pakken en de Unie – of desnoods een kopgroep van staten die er gereed voor waren – om te vormen tot een Europese Federatie met een Europese regering en een Europees Parlement met exclusieve wetgevende macht. Hij had eraan toegevoegd: ‘Deze Federatie zal haar basis moeten hebben in een grondwetverdrag.’<sup>113</sup>

Fischers oproep tot Europese staatsvorming had een knuppel in het Europese hoenderhok gegooid. In Nederland evenwel waren de reacties nogal lauw geweest. Minister-president Kok hield de boot af met de kwalificatie ‘waardevolle ideeën.’ Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen zag geen functionele ruimte voor ‘grand designs.’ Gevraagd naar zijn mening over een federaal Europa antwoordde staatssecretaris Benschop (Europese Zaken) met opgetrokken wenkbrauwen: ‘We hebben al een federaal Europa.’ In een lezing voor het Haagse centrum voor buitenlandse politiek Clingendael eind mei 2001 hekelde D66-fractieleider Thom de Graaf de ‘aarzelande’, ja ‘ziellose’ opstelling van het kabinet en contrasteerde deze met de ‘actieve inzet’ van Duitsland voor een ‘federatief Europa.’<sup>114</sup>

Voorzichtigheid kenmerkte eveneens de aanloop van Paars II naar de Europese Conventie die op 28 februari 2002 van start ging, een voorzichtigheid die herleid kon worden tot onderlinge verdeeldheid tussen het Europa-enthousiasme van de PvdA en D66 enerzijds en de Europa-reserves levend in de VVD anderzijds. Niet in de laatste plaats omdat hij in het verleden die tegenstelling succesvol had weten te overbruggen werd oud-D66-leider Van Mierlo aangesteld als de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger op de Conventie.<sup>115</sup> Omdat de Conventie een laatste kans betekende om nog voor de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa tot bestuurlijke hervorming van de Europese Unie te komen was ze op een bredere leest geschoeid dan haar voorgangers, de intergouvernementele conferenties (IGC’s) die tot de Verdragen van Amsterdam (1997) en Nice (2000) hadden geleid. Om te slagen waar deze IGC’s tekort waren geschoten telde de Conventie behalve regeringsvertegenwoordigers en gedelegeerden van de Europese Commissie ook vertegenwoordigers van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Zo vertegenwoordigden de Kamerleden Tim-

mermans (pvda) en Van der Linden (CDA) er de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer. De delegatie van het Europees Parlement had de Nederlandse Maij-Weggen in haar gelederen. Zo bracht het Conventie-model 105 gedelegeerden uit de EU-lidstaten en aspirant-lidstaten bijeen die onder leiding van de Franse oud-president Giscard d'Estaing een ontwerp-constitutioneel verdrag voor Europa trachtten op te stellen.<sup>116</sup>

De moord op Pim Fortuyn, de verkiezingsoverwinning van de LPF en het aantreden van het kabinet-Balkenende I in juli 2002 bleven niet zonder uitwerking op het Nederlandse Europabeleid. De nieuwe minister-president deed zijn best het beeld weg te nemen dat zijn kabinet weinig ophad met Europa, maar had daar een hele dobber aan. Niet voor niets had LPF-oprichter Fortuyn gepleit voor het opheffen van het Europees Parlement en het opzeggen van het Schengenverdrag voor vrij personenverkeer. De in oktober uitgebrachte regeringsnotitie over de Nederlandse regeringsinbreng in de Conventie 'Europa in de steigers' benadrukte bovenal wat ten aanzien van Europa vanuit het Nederlands belang redenerend niet gewenst was. En hoewel de regering zich in de notitie verontschuldigde voor het uitblijven van definitieve stellingnames (in afwachting van een dialoog met maatschappelijke organisaties) kon dit niet het beeld wegnemen van grote reserves jegens de Conventie.<sup>117</sup> Voor Van Mierlo deed de regeringsnotitie de deur dicht: hij trad af als Nederlands regeringsvertegenwoordiger in de Conventie. In zijn ontslagbrief kwalificeerde hij de toonzetting van 'Europa in de steigers' als 'van een terughoudendheid zoals ik die nimmer heb aangetroffen sinds het begin van het integratieproces.' Aldus noopten 'essentiële verschillen' in opvatting tussen hem en het kabinet Van Mierlo tot opstappen. Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Nicolai (vvd) relativeerde in een vraaggesprek met *Trouw* de door Van Mierlo gesignaleerde koersbreuk: de nieuwe koers was kritisch en europa-pragmatisch, maar niet eurosceptisch.<sup>118</sup>

Van Mierlo werd als regeringsvertegenwoordiger in de Conventie opgevolgd door vvd-parlementariër en oud-staatssecretaris Gijs de Vries. Tot verbazing van velen slaagde de Conventie in de zomer van 2003 erin bij consensus tot overeenstemming te komen over de tekst voor een 'ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa.'<sup>119</sup> Het conceptverdrag, dat de bestaande Europese verdragen zou moeten vervangen, voorzag in opheffing van de pijlerstructuur, waarmee het onderscheid tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen ongedaan werd gemaakt en waarmee tevens de door Nederland aan de vooravond van 'Zwarte Maandag' voorgestelde unitaire structuur alsnog verwezenlijking zou vinden. De besluitvorming met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zou wor-

den uitgebreid naar, vooral, bevoegdheden van de derde pijler op de beleids-terreinen asiel en immigratie. De medebeslissingsprocedure zou voortaan onder de benaming ‘gewone wetgevingsprocedure’ de standaardregelgeving van de Unie vormen. Dit betekende een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van het Europees Parlement, dat zo met de Raad een positie als volwaardige medewetgever verkreeg. De regels voor een gekwalificeerde meerderheid in de besluitvorming in de Raad werden versoepeld tot een meerderheid van de lidstaten die tevens ten minste drievijfde van de EU-bevolking vertegenwoordigde. Het derde meerderheids criterium, ten aanzien van de te Nice (2000) nog zo moeizaam herziene stempunten per land, kwam daarmee te vervallen. De nationale parlementen zouden betrokken worden bij Europese besluitvorming; een subsidiariteitstoets gaf ze de gelegenheid ongewenste Europese wetsvoorstellen in een vroeg stadium af te wijzen. De op deze wijze herziene Europese besluitvorming zou haar beslag krijgen in een opgetuigde institutionele structuur met nadrukkelijk statelijke trekken. De Europese Raad zou een vaste president krijgen. Bovendien zou een Europese minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk worden voor het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid van de EU, daarin bijgestaan door een op te richten Europese diplomatieke dienst. Laatstgenoemde functionaris zou tevens optreden als vicevoorzitter van de Europese Commissie en daarmee de institutionele band tussen Commissie en Raad verstevigen. De omvang van de Europese Commissie en het aantal Raadsformaties<sup>120</sup> werden aan banden gelegd. Als symbolen van de Unie werden vastgelegd: de vlag van twaalf gouden sterren op een blauw veld, Beethovens Ode aan de Vreugde (op de tekst van Schiller) als de Europese hymne, ‘Eenheid in verscheidenheid’ het devies van de Unie en de euro als haar munt. Voorts zou in de gehele Unie de negende mei als ‘Dag van Europa’ gevierd worden. Een ‘Handvest van de grondrechten’ werd er als tweede deel van het verdrag integraal in opgenomen. Het ambitieuze en lijvige resultaat – de Nederlandstalige versie telt 344 pagina’s – vond in politiek Den Haag zowel een positieve als een kritische ontvangst.

Het verdwijnen van de LPF uit het centrum van de macht en het aanschuiven van het Europegezinde D66 in zijn tweede kabinet gaf minister-president Balkenende ruimte voor een positieve reactie op het ‘bouwwerk’ door de Conventie voortgebracht. De Conventie, zo betoogde hij, was een succes gebleken. Er was meer bereikt dan ooit mogelijk was geweest op een klassieke intergouvernementele conferentie: ‘Ik noem een paar verworvenheden: een heuse grondwet voor de EU, rechtspersoonlijkheid voor de EU, opheffing van de pijlerstructuur. Voorts wijs ik op de sterke rol van de Com-



missie (...). Er is een sterkere rol weggelegd voor het Europees Parlement.' De grondwet was met dit alles ook een kwetsbaar bouwwerk. Balkenende sprak de hoop uit dat bij de aankomende onderhandelingen tussen de regeringen de tekst zo min mogelijk wijziging zou ondergaan. 'Als elk land straks het onderste uit de kan wil halen, nemen we grote risico's. Soms kun je meer bereiken als je coöperatief bent.'<sup>121</sup> Balkenendes woorden werden door de pvdA-fractie enthousiast ontvangen. Voor het voorgestelde beleid zou het kabinet, meende pvdA-woordvoerder Timmermans, de oppositie 'dringend nodig hebben.'<sup>122</sup> Dat dit geen loze kreet was en dat de door Balkenende verhoopte co-operatie geenszins verzekerd was, bleek uit de kritiek van de vvd bij monde van het Tweede Kamerlid Van Baalen. Gedurende de Conventie-besprekingen hadden de Nederlandse regering en de Tweede Kamer stelling genomen tegen de invoering van een vaste voorzitter van de Europese Raad, zoals bepleit door de grote lidstaten. Vanuit de Nederlandse visie op Europa zou een president van de Raad – en daarmee van Europa – de positie van de Europese Commissie ondermijnen en in het verlengde daarvan de belangen van de kleinere lidstaten van de Europese Unie. De gedachte dat voortzetting van de bestaande regeling – waarbij elke lidstaat om de beurt zes maanden het voorzitterschap bekleedde – gewenst was, werd in Den Haag breed gedragen. Toen evenwel in het voorjaar van 2003 duidelijk werd dat de Duitse bondskanselier Schröder en de Franse president Chirac overeenstemming hadden bereikt over de wenselijkheid van een vast voorzitterschap voor de Europese Raad, leek dit punt een gelopen race. Niet echter voor de vvd-fractie in de Tweede Kamer, die bleef pleiten voor verzet en de regering vroeg met een veto te dreigen om dit onheil af te wenden.<sup>123</sup> Was afschaffing van het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad zo een steen des aanstoots voor de vvd-fractie, de invoering van roulerend lidmaatschap van de Europese Commissie was dat evenzeer. Het voorstel van de Conventie om het aantal Eurocommissarissen aan een maximum te binden en een roulatiesysteem in te voeren waarin elke lidstaat gedurende een zekere periode een Eurocommissaris mocht bijdragen stuitte op verzet in de vvd. In haar visie zou te allen tijde een Nederlander met stemrecht deel dienen uit te maken van de Europese Commissie. Met steun van het cda wist Van Baalen een Kamermeerderheid voor een motie van die strekking te bewerkstelligen. Dit tot ongenoegen van het kabinet, dat juist het concept van een kleine, slagvaardige Europese Commissie steunde.<sup>124</sup>

De genoemde bezwaren brachten Van Baalen en met hem de vvd-fractie tot het oordeel dat een tegenstem tegen het grondwettelijk verdrag onvermijdelijk was indien deze institutionele gebreken in de intergouver-

nementele besprekingen niet gerepareerd zouden worden. Van Baalen concludeerde: ‘Het resultaat is voor de vvd volstrekt onvoldoende.’<sup>125</sup> Dualisme was mooi, reageerde pvdA’er Timmermans, maar het kende zijn grenzen en de vvd-fractie was ver over die grenzen heen gegaan. Hij voorspelde dat de vvd-fractie op het laatste moment weer door de bocht zou gaan.<sup>126</sup>

Minister-president Balkenende liet zich over de grenzen van het dualisme wijselijk niet uit. Tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Europese Zaken eind juli 2003 erkende hij dat in de Europese Conventie de Nederlandse wensen slechts gedeeltelijk verwezenlijking hadden gevonden, maar wees hij er tevens op dat er een grens was aan hetgeen te bereiken was:

De gevleugelde uitdrukking ‘Het onderste uit de kan willen halen’ is naar mijn mening zeer van toepassing. Het criterium voor de Nederlandse regering was dat het resultaat verdedigbaar moest zijn. Dat is het geval.<sup>127</sup>

In het kabinet wist Balkenende zijn lijn te laten prevaleren: ‘Het streven van het kabinet in de IGC is, dat in principe zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie wordt gebleven,’ schreven de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer en Nicolai aan de Tweede Kamer.<sup>128</sup> Ze voegden hieraan toe het Conventieresultaat als een ‘evenwichtig compromis’ te zullen verdedigen tegen eventuele intergouvernementele elementen die de lidstaten alsnog in het ontwerpverdrag zouden willen inbrengen: ‘De inzet van het kabinet is in ieder geval het communautaire karakter van het (ontwerp-)verdrag te waarborgen.’ De geest van ‘Europa in de steigers’ uit 2002 leek daarmee terug in de fles. Deze opstelling betekende niet dat er geen Nederlandse wensen meer waren. Bovenal wilde het kabinet een maximum aan de Nederlandse financiële bijdrage aan de EU. Tot de totstandbrenging van een dergelijke ‘netto-begrenzer’ zou de regering vasthouden aan de unanimiteit bij raadsbesluiten over de meerjarenbegroting. Voorts streefde het kabinet naar garanties dat het voorzitterschap van de Europese Raad geen onderonsje van enkel de grote lidstaten zou worden. Afspraken over roulatie ervan tussen de grotere en de kleinere landen zouden hierin kunnen voorzien. In de visie van de vvd-fractie was dit wensenpakket te mager, wat haar op kritiek kwam te staan van vvd-minister van Financiën en vicepremier Zalm, die zijn partijgenoten opriep het kabinetsstandpunt te volgen.<sup>129</sup>

Het kabinetsstreven dicht bij het Conventieontwerp te blijven kon tijdens de in oktober 2003 aangevangen IGC-onderhandelingen grotendeels

gerealiseerd worden. Wel leidden spanningen tussen de grote en de kleinere EU-lidstaten – die elkaar wederzijds van een streven naar dominantie be-tichtten – tot een aanpassing van de regels voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. De dubbele meerderheidsleutel van de Conventie – een meerderheid van de lidstaten die ten minste 60% van de Uniebevolking vertegenwoordigt – bleef gehandhaafd. Dit ondanks zwaar en langdurig verzet van Polen en Spanje, lidstaten die bij het Verdrag van Nice (2000) relatief veel stempunten toegewezen hadden gekregen en dit meerderheids-criterium nu ongaarne afgeschaft zagen worden.<sup>130</sup> Na Duitsland, het Ver- enigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië met elk 29 stempunten hadden Spanje en Polen in Nice elk 27 stempunten gekregen. Op de zevende plaats volgde Nederland met 13 stempunten. De spanningen tussen de grotere en kleinere lidstaten dateerden als gememoreerd van de Conventiebesprekingen waarin Nederland zich met andere kleinere lidstaten teweesterelde tegen het door de grote lidstaten nagestreefde afschaffen van het halfjaarlijks roulerende EU-voorzitterschap en de invoering van een vaste president van de Europese Raad en de EU. Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Nicolai kenschets-te dit streven destijds als ‘een dreigende machtsgreep van de grote landen.’ Tegen wil en dank zou Nederland zo een front van kleine EU-lidstaten aan-voeren. Nicolai merkte dienaangaande op: ‘Eigenlijk zien we ons liever er-gens tussen de grote en de kleine landen in.’<sup>131</sup>

Als gevolg van deze strijd tussen grotere en kleinere lidstaten werden de drempels op beide variabelen verhoogd tot 55% van de lidstaten die ten minste 65% van de Uniebevolking zouden representeren. Dit resultaat bood grotere én kleinere lidstaten nadere garanties tegen dominantie; anderzijds werd het bereiken van kwalificerende meerderheden nu moeilijker.<sup>132</sup> Het op de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 te Brussel bereikte onderhan-delingsresultaat werd door de Nederlandse regering als een succes aange-merkt. De ‘verworvenheden’ in de Conventie verwoord ‘zijn thans in de 16C grotendeels veiliggesteld’, aldus de bewindslieden van Buitenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer. ‘Ik denk dat we erg blij mogen zijn met het resultaat’, stelde ook premier Balkenende. Hij kenschetste in de Tweede Kamer het te Brussel overeengekomen grondwettelijk verdrag als een nood-zakelijk succes dat Europa zou helpen de wonden van het annus horribilis 2003 – verdeeldheid over Irak en het Stabiliteits- en Groeipact – te doen helen: de uitgebreide EU had nu voor het eerst laten zien een groot project met succes te kunnen afronden.<sup>133</sup>

Behalve de veiligstelling van de Conventieverworvenheden kon de rege-ring erop wijzen dat de prioritaire aanvullende Nederlandse wens, het hand-

haven - in afwachting van de invoering van een nettobegrenzer - van de unanimititeit bij de besluiten over de meerjarenbegroting was binnengehaald. De door de Conventie voorgestelde meerderheidsbesluitvorming, was teruggedraaid. Wel maakte een ‘passerelle-bepaling’<sup>134</sup> het voor de Europese Raad in een verdere toekomst mogelijk om, bij unaniem besluit, ook op dit terrein tot meerderheidsbesluitvorming over te gaan. In een verklaring had Nederland de IGC toegezegd dat het met een dergelijk besluit zou instemmen op het moment dat er een bevredigende oplossing voor de ‘excessieve Nederlandse betalingspositie’ zou zijn gevonden.<sup>135</sup>

Het enthousiasme van de regering werd gedeeld door de fracties van CDA, PvdA, D66 en GroenLinks. Het Kamerlid Van Dijk (CDA) toonde zich verheugd over de heldere afspraken en de verduidelijking in vergelijking met ‘Nice’ tot stand gebracht. Hij wees voorts op de in het verdrag neergelegde regels voor de samenstelling van de Europese Commissie, welke voorzagen in een rotatiesysteem waarin per 2014 ‘vertegenwoordigers’ van tweederde van de lidstaten in de Commissie zitting zouden hebben. Maar ook dat daar in geval van unanimititeit van zou kunnen worden afgeweken. Als dat betekende dat in 2014 alsnog besloten zou worden tot één stemhebbende Commissaris per lidstaat, dan was het CDA, de motie-Van Baalen indachtig, een warm voorstander daarvan. PvdA’er Timmermans kwalificeerde het verdrag als ‘in al zijn aspecten goed (...) voor de Nederlandse burger, goed voor Nederland en goed voor Europa.’ Wel betreurde hij de herziene stemmenweging die het resultaat van de Conventie nogal afzwakte; hij vroeg zich af of op dit punt in vergelijking met het Verdrag van Nice nog wel aan slagvaardigheid gewonnen werd.<sup>136</sup> De VVD-fractie toonde zich bij monde van Van Baalen verheugd over het vetorecht over de financiële perspectieven, maar constateerde dat haar andere wensen maar ten dele of niet gerealiseerd waren. Desondanks zag Van Baalen in vergelijking met het Verdrag van Nice het grondwettelijk verdrag als een verbetering en daarom als aanvaardbaar. Deze terugtocht kwam hem op hoon van onder anderen Wijnand Duyvendak van GroenLinks te staan: ‘Moet u niet deze ochtend erkennen dat u een hard blaffende hond bent die eigenlijk nooit bijt?’ Timmermans (PvdA) voegde Van Baalen toe: ‘U bent vast een zeiler, want u bent een groot expert in bakzeil halen. (...) Een VVD-kiezer zal zich nu door u behoorlijk bekocht voelen.’ Zelfs de ‘immer serieuze’ SGP’er Van der Staaij stelde de vraag naar de geloofwaardigheid van de VVD-fractie: ‘Ik begrijp dat je harder inzet dan wat er in feite valt te bereiken, maar heeft de VVD-fractie ooit wel eens tegen een eindresultaat “nee” gezegd? Of heeft zij uiteindelijk altijd “ja” gezegd? Als dat het geval is, heeft zij een geloofwaardigheidspro-

bleem.' Van Baalen repliceerde dat zijn fractie inderdaad nog nooit nee had gezegd tegen de resultaten van onderhandelingen over Europese integratie en dat hem dat met trots vervulde. In de pers werd het aankomende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 gezien als de belangrijkste verklaring voor de inschikkelijkheid van de vvd. Een openlijk over Europa ruziënde regeringscoalitie zou een ongelukkig begin ervan vormen en een slecht figuur slaan.

Tegen het verdrag toonde zich de LPF. Had vvd'er Van Baalen het grondwettelijk verdrag getypeerd als 'een late geboorte die geen wolk van een baby heeft opgeleverd', LPF-woordvoerder Herben betitelde het als een pasgeborene met een genetisch defect - 'boulimia'(vraatzucht) - en toonde zich ongerust over de federatieve strekking van het verdrag. SP-woordvoerder Van Bommel, een week ervoor vader geworden, verlegde de beeldspraak en sprak van 'een afschuwelijke nageboorte die zo snel mogelijk moet worden begraven.' Ook de SGP en de ChristenUnie onthielden hun steun aan het verdrag.<sup>137</sup>

Met de politieke steun van CDA, PvdA, vvd, D66 en GroenLinks kreeg het grondwettelijk verdrag met 129 van de 150 Tweede Kamerzetels de steun van een grote meerderheid in het Nederlandse parlement. Maar gold dit oordeel ook voor de Nederlandse bevolking en in hoeverre was het voor parlement en regering zaak naar haar oordeel over de Europese grondwet te informeren? Ten tijde van 'Maastricht' hadden D66 en GroenLinks de gedachte van een volksraadpleging over het nieuwe Europese verdrag geoperd. Het voorstel ertoe werd door de regering en de andere politieke partijen van de hand gewezen, een referendum zou niet passen in het op politieke vertegenwoordiging ingerichte Nederlandse stelsel. Regelmatig bleven ook daarna stemmen opgaan ten gunste van een raadgevend referendum, niet in de laatste plaats als middel ter vergroting van de legitimiteit en het draagvlak voor de Europese Unie in Nederland. Ook in het debat over uitbreiding was dit onderwerp al veelvuldig aan de orde gekomen (zie paragraaf 6.2). De Conventie blies de referendumgedachte nieuw leven in.

### **Het referendum over het grondwettelijk verdrag van 1 juni 2005**

Lange tijd werd de discussie over de pro's en contra's van een referendum over het Europees grondwettelijk verdrag gevoerd tegen de achtergrond van een gunstige publieke opinie. Een in opdracht van *NRC Handelsblad* in september 2003 uitgevoerd onderzoek wees uit dat ruim de helft van de stemgerechtigde Nederlanders zich voor een Europese grondwet zou uitspreken,

20% verklaarde zich tegen en bijna 30% had er geen mening over.<sup>138</sup> In het voorjaar van 2005 kantelde deze verhouding in enkele weken tijd. Waar in april volgens een peiling van het kabinet 52% van de ondervraagden zich voor de grondwet en 30% zich ertegen had uitgesproken, volgde in mei 2005 een omslag: het aantal tegenstanders van de grondwet was het aantal voorstanders met 40 tegen 39% voorbijgestreefd.<sup>139</sup> Grote namen in de Nederlandse politiek toonden zich bezorgd over de afnemende steun voor het verdrag. D66-coryfee en minister van Economische Zaken Brinkhorst zei in *De Telegraaf* dat bij een 'nee'-uitslag in Nederland 'het licht uit zou gaan.' Zijn CDA-collega op Justitie Piet-Hein Donner stelde op een partijbijeenkomst dat wie 'nee' stemde een stem voor een verhoogde kans op oorlog in Europa uitbracht.<sup>140</sup> In een speech tijdens het bezoek van de Amerikaanse president Bush aan het oorlogskerkhof van Margraten deed premier Balkenende een poging de boze geesten te bezweren:

De Europese samenwerking heeft ons 60 jaar van vrede, voorspoed en veiligheid gebracht. We staan in de Europese Unie op het punt de volgende belangrijke stap te zetten: het ratificeren van de Europese Grondwet.<sup>141</sup>

Deze interventies riepen de woede op van het nee-kamp, dat betoogde dat de regering met angstbeelden de kiezer bang probeerde te maken om hem voor te laten stemmen. Volgens veel waarnemers werkten de waarschuwingen contraproductief, evenals de oubollige leus van het ja-kamp 'Europa. best belangrijk.' Hoe dan ook, het tij keren deden ze niet. Peilingen onder de kiezers naar het voorgenomen stemgedrag lieten tot eind april 2005 per onderzoeksbureau sterk uiteenlopende resultaten zien. Vanaf het op gang komen van de campagnes van het ja-kamp en het nee-kamp begin mei toonden de politieke barometers een eenduidiger beeld; alle gaven ze aan dat de voorstanders in de minderheid geraakt waren. Een TNS/NIPO-peiling op 30 mei registreerde dat het percentage van de ondervraagden dat van plan was tegen te stemmen was opgelopen tot 58%. Dit cijfer kan beïnvloed zijn door de uitslag van het Franse referendum daags tevoren; met 54,9% van de stemmen hadden de tegenstanders van de Grondwet daar aan het langste eind getrokken (tegen 45,1% voor de voorstanders). Heeft de uitslag in Frankrijk die in Nederland bepalend beïnvloed? Aarts en Van der Kolk achten dit niet aannemelijk: er waren geen duidelijke wijzigingen in de trends waar te nemen. 'Voor zover er een effect is geweest, heeft het de uiteindelijke uitslag (...) waarschijnlijk niet beïnvloed.'<sup>142</sup> In antwoord op de referendum-

vraag ‘Bent U voor of tegen instemming door Nederland met het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa?’ antwoordde 61,5% van de bijna acht miljoen opgekomen kiezers (63,3% van het electoraat) negatief. ‘Keihard Nee. Grote nederlaag voor regeringspartijen en pvdA’, kopte *De Telegraaf*, die constateerde dat de Nederlandse politiek ‘overdonderd’ reageerde op ‘het indrukwekkende “nee” tegen de Europese grondwet.’<sup>143</sup>

In het resulterende Kamerdebat glorieerden de partijen die zich voor het referendum en tegen het grondwettelijk verdrag hadden uitgesproken. ‘Nooit eerder werd de kloof tussen de politieke elite en de bevolking zo duidelijk geïllustreerd’, sprak sp’er Van Bommel, ‘85% van deze Kamer zei ja tegen de grondwet van 482 pagina’s, meer dan 60% van de bevolking zegt nee. Er is dus geen vertrouwenscrisis tussen Kamer en regering, er is een vertrouwenscrisis tussen bevolking en politieke elite.’<sup>144</sup> Ook de afgesplitste oud-vvd-parlementariër Wilders verheugde zich dat de ware crisis aan het licht was gebracht:

Voorzitter. Wat was het gisteren toch een prachtige dag! De Nederlandse kiezer sprak zich uit. Een grote meerderheid zei nee. Ik ben trots op de Nederlandse kiezer, want hij zei nee tegen de Europese grondwet van de Brusselse elite, die lichtjaren verwijderd is van de gewone man en vrouw.<sup>145</sup>

Woordvoerder Rouvoet van de ChristenUnie, die het referendum als hooguit een niet-bindend advies beschouwde, zag zijn verzet tegen het grondwettelijk verdrag gesteund: ‘De grens van de politieke integratie in Europa is bereikt. De Nederlandse bevolking heeft gisteren, op 1 juni, aan de noodrem van de voortdenderende trein van de Europese eenwording getrokken.’<sup>146</sup> Herben van de LPF hekelde de manipulatie en bevoogding van de ja-campagne: ‘Tot mijn opluchting verschenen dagelijks grote portretten van de gevestigde orde in de dagbladen. Dat is net zo dom als het volk laten toespreken door Chirac. Als regenten vermanend in beeld komen, weet je zeker dat de bevolking gaat tegenstemmen.’<sup>147</sup> SGP’er Bas van der Vlies toonde zich verheugd over de ‘duidelijke uitslag.’<sup>148</sup> Verhagen van het CDA herinnerde eraan dat zijn partij - hoewel geen voorstander van referenda - gezegd had de uitkomst te zullen respecteren bij een redelijke opkomst en een duidelijke uitslag. Aan beide voorwaarden was voldaan: ‘Jammer, omdat wij daarmee een kans missen om de Europese samenwerking te verbeteren, maar de uitslag is duidelijk.’<sup>149</sup>

De overige partijen, die alle voorstander van én de grondwet én het refe-

rendum waren geweest, benadrukten het succes van de volksraadpleging, al betreurden ze de uitkomst ervan. Fractie leider Bos van de pvdA zei er trots op te zijn dat zijn partij samen met D66 en GroenLinks het initiatief voor het referendum had genomen:

Wij wisten dat dit op de langere termijn de enige manier was om Europa terug te geven aan de burgers. Wij zijn het daarom oneens met diegenen die nog steeds beweren dat de politieke elite de grondwet bij de burgers door de strot probeert te duwen.

Het referendum hielp de kloof tussen burgers en politici kleiner te maken. En met een impliciete verwijzing naar de Fortuyn-revolte: ‘Ook tonen wij daarmee aan dat wij hebben geleerd van 2002.’<sup>150</sup>

GroenLinks-woordvoerder Halsema sprak van een ‘democratisch hoogtepunt’ na jaren van ‘antipolitiek’: ‘Inderdaad, mijnheer Wilders, het was gisteren een prachtige dag!’ Al wilde ze daarmee niet ‘onze grote teleurstelling over het overweldigende nee’ verhullen.<sup>151</sup> Van Aartsen van de vvd concludeerde: ‘Europa leeft en de democratie werkt’ en onder verwijzing naar de woorden van pvdA’er Bos: ‘Hoe kan de burger dan dichterbij ons komen dan door dit referendum dat wij als Kamer hebben gewild? Achttien uur later neemt deze Kamer de uitspraak van de Nederlandse samenleving over.’<sup>152</sup> En Dittrich van D66 verklaarde de Nederlandse bevolking tot ‘de grote winnaar’. De hoge opkomst gaf de betrokkenheid van de burgers bij het referendum aan. ‘In elk geval is duidelijk dat veel mensen Europa veel te snel vonden gaan en dat het voor hen heel onduidelijk was waar het eindplaatje van Europa lag.’<sup>153</sup>

Pas later zouden ook de twijfels over het succes van het referendum naar buiten komen, zelfs bij enkelen van de initiatiefnemers. Farah Karimi (GroenLinks) liet zes jaar na dato in een vraaggesprek weten:

De uitkomst was voor mij één grote teleurstelling. Toen wij met het referendum-initiatief begonnen was ik er heilig van overtuigd dat de uitslag positief zou zijn. Met onze kennis achteraf leidt dat tot de theoretische gewetensvraag: als u wist dat de uitkomst van het referendum over de Europese constitutie negatief zou zijn, was u er dan aan begonnen? Eerlijk gezegd, ik denk van niet.<sup>154</sup>



#### 6.4. TOT BESLUIT

De politieke, academische en journalistieke pogingen de uitslag van het referendum van 2005 te verklaren en de erachter liggende ontwikkelingen te duiden, kennen een aantal richtingen of gedachtescholen, die in het bovenstaande al gedeeltelijk aan de orde zijn gekomen.

Een eerste verklaring is dat het referendum een uiting was algehele ontevredenheid in het land, in het bijzonder over het openbaar bestuur. 'De geest van Fortuyn waart opnieuw rond' bij de crisis van de 'mokkende burger' die in het referendum met een anti-establishmentuitspraak wraak nam op de politieke elite.<sup>155</sup>

Dat algemene onvrede en een door een deel van het electoraat ervaren kloof tussen burger en politiek een rol heeft gespeeld is aannemelijk, maar verklaart niet de reikwijdte van de afwijzing: 4.705.685 nee-stemmers in 2005 telden het drievoudige van de 1.614.801 LPF-kiezers in 2002 (62% respectievelijk 17% van de uitgebrachte stemmen). Een tweede verklaring richt daarom het vizier op eurosceptis in de zin van onvrede over de ontwikkelingsgang van de Europese integratie: de dure euro, de uitbreiding, de ongevraagde grondwet en de Nederlandse nettobetalerspositie droegen bij aan een algehele ontevredenheid over Europa en de Nederlandse rol die de permissieve consensus zou hebben uitgehold en uiteindelijk doorbroken. Gevraagd in een *exit poll* onder de nee-stemmers door het bureau Interview-NSS naar de belangrijkste reden voor hun stem noemde 62% van de respondenten de hoge Nederlandse bijdrage aan de EU. Minister Zalm, die in de campagne had geprobeerd uit te leggen dat het Grondwettelijk Verdrag op dit punt belangrijke vooruitgang zou brengen, doordat het de invloed van de lidstaten op de Brusselse begroting verruimde, leek hier storm te oogsten waar hij in eerdere jaren wind zaaide met zijn tamboereren op de voor Nederland te dure Europese Unie.<sup>156</sup>

pvdA-kamerlid Timmermans constateerde al in 2002 dat eurosceptis woedde 'als een veenbrand', niet alleen in Nederland maar in heel Europa. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van januari 2003 constateerde hij dat 'Europa' een ondankbaar verkiezingsthema vormde: 'Brussel wordt uitsluitend nog met slecht nieuws geassocieerd. Soms is het om moedeloos van te worden.'<sup>157</sup> Er was al sprake van een kloof tussen de Nederlandse burger en de politici, maar Brussel bleek nog verder weg. Dat de lagere telefoontarieven, lagere stroomprijzen en goedkopere vliegtickets aan de Unie te danken waren, was het overgrote deel van de Nederlanders ontgaan. Brussel, aldus Timmermans, werd uitsluitend nog geassocieerd met controversiële zaken, zoals de dure euro, illegale Bulgaren en Roemenen en de gekkekoeienziekte.

Ook de aankomende uitbreiding van de EU werd enkel nog met kosten en criminaliteit geassocieerd. Europese aangelegenheden speelden in de verkiezingen nauwelijks een rol en als de Limburgse parlementariër ze zelf aan de orde bracht, werd er door de burgers steevast een negatieve draai aan gegeven. Dat had de politiek voor een deel zichzelf te verwijten. Timmermans: 'Het is een schande hoe de Tweede Kamer Europese kwesties verwaarloost.' Nederlandse politici hielden nauwelijks rekening met de doorwerking van Brusselse besluitvorming op Nederland en reageerden als het te laat was. En omgekeerd, als Brussel een positief besluit leverde gingen de nationale politici met de eer strijken. In zo'n klimaat konden populistische partijen in heel Europa inspelen op de zorgen van de burgers inzake mondialisering, verlies van eigen identiteit, criminaliteit en sociale veiligheid. Om die zorgen serieus te nemen bepleitten Timmermans en zijn geestverwanten, zoals eerder betoogd, vormen van directe democratie, zoals referenda.<sup>158</sup>

Het klagen van de burgers vond in deze jaren spiegeling in het klagen van de bestuurders. Geen politicus laat na te klagen over Brussel, constateerde *Vrij Nederland*-journalist Zonneveld in maart 2004. Brussel was te bureaucratisch, te weinig democratisch en bovenal te duur. Het waren in zijn ogen de politici meer dan de burgers die een volte face maakten: 'Nog maar zelden hoor je een vaderlandse politicus over de voordelen van een verenigd Europa. Meestal zijn ze boos of tenminste bezorgd.'<sup>159</sup> Zonneveld constateerde een grote invloed van Fortuyn op het debat over Europa:

De kritiek die nu wordt geuit op Europa, lijkt in alle opzichten op de kritiek die tijdens de campagne van 2002 werd geuit op het politieke establishment en Paars in het bijzonder. Opnieuw klinkt de klacht over achterkamertjespolitiek en wordt het volk 'bestolen' en 'ontdaan van de macht die het toekomt', alleen zijn dit keer niet de Haagse politici de daders, maar de Brusselse technocraten en de grote of arme landen die perfide kongsi's sluiten om 'ons' geld af te troggelen.<sup>160</sup>

Wie zich buiten dat vertoog waagde werd als 'politiek correct' weggezet. Voorstanders van verdere integratie werden beschimpt als europositivo's en eurofielen (SP-leider Marijnissen), dan wel eurogelovigen (VVD-kamerlid Van Baalen). Dergelijke retoriek, aldus Zonneveld, droeg bij aan de onvrede over Europa onder de bevolking; een onvrede die tot uitdrukking kwam in teruglopende steun voor de Europese integratie in de halfjaarlijkse Eurobarometer-onderzoeken van de Europese Commissie.<sup>161</sup>

Overigens lijkt een deel van deze eurosceptis conjunctureel bepaald te

zijn geweest. Bij economische tegenwind, aldus voormalig Europees Commissaris Andriessen, neemt de scepsis over de ontwikkeling in de regel toe, zowel bij politici als de bevolking. Bij conjuncturele voorspoed laten de voordelen van meer Europese integratie zich eenvoudiger uitleggen. In de periode 2002-2005 zat het economisch tij tegen. Andriessen in 2004: 'Mensen klagen nu over de hoge prijzen, de teruglopende export en de oplopende werkloosheid, en geven dan de euro de schuld.'<sup>162</sup>

En in weerwil van het verzet tegen een Europese grondwet bleef de steun voor het Nederlandse EU-lidmaatschap hoog. Ruim 90% van de burgers stemde hier in 2004 mee in en ten tijde van het referendum in juni 2005 was nog altijd 82% van de ondervraagden voorstander van het Nederlandse lidmaatschap.<sup>163</sup> Zo bezien is de opkomst van Europa-kritische noties onder de bevolking ook te beschouwen als een proces van politisering van de kwestie Europa en van een groeiend politiek bewustzijn van de betekenis ervan bij de burgers. De volgens het concept van de 'permissieve consensus' (zie Inleiding) onverschillige burger legde zijn onverschilligheid af en ging met zijn stem in het referendum participeren in het debat. Daarvan getuigt ook het hoge opkomstpercentage, dat met ruim 63% substantieel hoger was dan de opkomst van 39% bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. Die paradoxale uitkomst doet vermoeden dat Europakritische noties onder de bevolking een belangrijke rol hebben gespeeld, maar dat ook en wellicht vooral gekeken moet worden naar het eigenlijke voorwerp van het referendum: het grondwettelijke verdrag zelf en de wijze waarop dit ter beoordeling aan de bevolking werd aangeboden.

Het is deze derde verklaring die centraal staat in de analyse van de Leidse onderzoekers Vollaard en Boer. Zonder de betekenis van de genoemde factoren te bagatelliseren concludeerden zij dat de Nederlandse kiezers het constitutioneel verdrag bovenal op grond van zijn inhoud hadden afgewezen: 'Dutch voters therefore seem to have rejected the European constitution mainly on the grounds of content.'<sup>164</sup> De kiezer associeerde de grondwet met een voortrazende trein richting een Europese 'superstaat'.<sup>165</sup> In deze denklijn leidt 'meer Europa' tot 'minder Nederland' en daarmee tot angst voor verlies aan nationale identiteit. Zo bezien was de referendumuitslag een greep naar de noodrem, ingegeven door een defensief-nationale reflex. Anders dan de beleidselite voelde de burger zich niet klaar voor een verenigd Europa met de statelijke trekken en symbolen neergelegd in de conceptgrondwet.<sup>166</sup>

Deze gedachte bepaalde ook de richting die het kabinet-Balkenende uiteindelijk zou kiezen om het grondwettelijk verdrag in gewijzigde vorm als nog voor de Nederlandse bevolking aanvaardbaar te maken.