

HOOFDSTUK 4

1986-1993: Omslag door de val van de Muur en het Verdrag van Maastricht

Anjo G. Harryvan en Jan van der Harst

4.1. INLEIDING: EUROPESE ONTWIKKELINGEN EN HET NEDERLANDSE REGERINGSBELEID

Met de Europese Akte ontwaakte Europa uit de sluimertoestand waarin het jarenlang – sinds het uitbreken van de eerste oliecrisis in 1973 – had verkeer. Het uit de Akte (1985-1986) resulterende ‘Europa 1992-project’, dat de weg bereidde naar de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke markt, bracht zelfs een zekere euforie teweeg: de Europese Gemeenschap was een actor waarmee op mondiaal niveau rekening moest worden gehouden. Het was overigens niet zo dat iedereen de Akte meteen op haar merites wist te beoordelen: aanvankelijk was er vooral sprake van scepsis over het gebrek aan engagement van de nationale regeringen en over de vele (institutionele) onvolkomenheden waarmee de Europese samenwerking nog altijd was omgeven. Maar mede door de dynamische inbreng van Jacques Delors’ Europese Commissie maakte de scepsis spoedig plaats voor gevoelens van enthousiasme en optimisme.

Niet alleen de Europese Akte, ook het einde van de Koude Oorlog in 1989-1990 had ingrijpende gevolgen voor de ontwikkeling van de Europese integratie. Vraagstukken van *verbreding* (uitbreiding van het ledental door toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa) en *verdieping* (intensivering van de samenwerking tussen de zittende lidstaten) kwamen boven aan de agenda te staan. Na de snelle incorporatie van de DDR in de Bondsrepubliek Duitsland (een element van verbreding) concentreerde de aandacht zich aanvankelijk vooral op verdieping. Om een alleingang te voorkomen moest het een-geworden Duitsland worden verankerd in een hecht Europees samenwerkingsverband. Frankrijk trachtte de de facto hegemonie van de Duitse Mark in de toenmalige monetaire structuur te doorbreken met een plan voor invoering van een gemeenschappelijke Europese munt. Bondskanselier Helmut Kohl ging in weerwil van aanzienlijke binnenlandse

oppositie akkoord op voorwaarde dat Europa naast een monetaire unie ook ruimte zou scheppen voor uitbreiding van de buitenlands-politieke en justitiële samenwerking, alsmede voor versterking van democratie en instituties.

De Franse en Duitse desiderata vonden vertaling in het Europese Unie-verdrag, dat eind 1991 in Maastricht gestalte kreeg en dat voorzag in een pijlerconstructie ten behoeve van economische samenwerking (inclusief de gemeenschappelijke markt), het buitenlands en veiligheidsbeleid en binnenlandse zaken en justitie. In Maastricht werd ook afgesproken een tijdspad in te stellen voor de Economische en Monetaire Unie (EMU), die in 1999 haar beslag moest krijgen, tegelijk met de introductie van de gemeenschappelijke Europese munt, de euro. Lidstaten die de euro wensten in te voeren zouden aan een aantal nauw omschreven criteria moeten voldoen. Over het gevoelige terrein van sociale aangelegenheden werden afspraken vastgelegd in het Sociaal Handvest, dat bij het Verdrag van Maastricht werd gevoegd.

Een economische heropleving faciliteerde deze baanbrekende vernieuwingen. De economische crisis die vanaf het begin van de jaren zeventig regeringen had verleid tot het dienen van nationale kortetermijn- veeleer dan Europese langetermijnbelangen, maakte vanaf het midden van de jaren tachtig plaats voor een eerst voorzichtig en later robuust economisch herstel. Een korte terugval in 1992-1993 daargelaten, vormden lagere inflatie, aanwassende economische groei en herstel van werkgelegenheid de achtergrond waartegen de in dit hoofdstuk geschetste politieke doorbraken mogelijk waren.

De Nederlandse regering, onder leiding van minister-president Ruud Lubbers, toonde zich ingenomen met deze ontwikkelingen. Al sinds het plan-Beyen in de jaren vijftig had Nederland zich fervent voorstander getoond van liberalisering van de intra-Europese handel, en de in de Europese Akte aangekondigde gemeenschappelijke markt werd dan ook met open armen verwelkomd. Het erop volgende Verdrag van Maastricht kwam tot stand onder Nederlands voorzitterschap en vervulde een belangrijk deel van de eigen wensen, al ging het niet zover als de regering zich aanvankelijk had voorgesteld. De oorspronkelijke regeringsplannen tenderden in de richting van een alomvattende communautaire structuur voor Europa, dus ook op de beleidsterreinen die later een intergouvernementele lading zouden krijgen (met name 'BuZa' en 'BiZa'). Echter, op buurland België na waren de lidstaten onwillig met het Nederlandse voorstel mee te gaan. Deze traumatische gebeurtenis kreeg in het nationale discours de benaming Zwarte Maandag. In allerijl was Nederland gedwongen water bij de wijn te doen en zijn plannen in meer intergouvernementele zin aan te passen, waarna de rege-

ringsleiders in december 1991 hun instemming verleenden met het bovenvermelde Unieverdrag, inclusief de pijlerstructuur waarin communautaire integratie en intergouvernementele samenwerking gescheiden behandeling kregen. Na alle eraan voorafgaande commotie konden de Nederlandse onderhandelaars tevreden zijn met het eindresultaat. ‘Maastricht’ zou zich ontwikkelen tot een mijlpaal in de integratiegeschiedenis.

Voor het Nederlandse parlement betekenden deze ontwikkelingen dat Europa als voorwerp van het politieke debat substantieel aan betekenis toenam. Bij herhaling drong de Tweede Kamer aan op betere bewerktuiging om de Europese beleidsvorming adequaat te kunnen volgen en deze tijdig in nationaal recht om te zetten.¹ De regering kwam aan deze wens tegemoet met een fischeprocedure. Voortaan werden nieuwe wetsvoorstellen van de Europese Commissie aan de Kamer gecommuniceerd in de vorm van fiches opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep BNC), een interdepartementale werkgroep van ambtenaren. De fiches bevatten een samenvatting van het EC-voorstel en zijn gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde, een beoordeling van het Nederlandse belang bij het voorstel, alsmede een subsidiariteitstoets.² De aldus geïnformeerde Kamer kon dan met de regering in overleg treden.³

De jonge Europese Unie zou al snel op heftige obstakels stuiten. Een daarvan betrof het proces van verdragsratificatie in de lidstaten. In een referendum weigerde de Deense bevolking aanvankelijk haar instemming aan het Unieverdrag te verlenen. Het was de eerste keer dat de inwoners van een lidstaat expliciet ‘nee’ zeiden tegen een verdere stap in het integratieproces. Weliswaar gingen de Denen na enkele concessies van Europese kant alsnog akkoord in een tweede referendum, maar een opvallend precedent was geschapen. De lange periode van vanzelfsprekende, zij het stilzwijgende, instemming van het grote publiek met de ontwikkeling van de Europese integratie was voorbij.⁴ Ook buiten Denemarken groeide de publieke betrokkenheid bij wat er zich in de Unie afspeelde, in toenemende mate in kritische zin.

Een aantal factoren lag hieraan ten grondslag. Ten eerste betrad de EU met het Verdrag van Maastricht het gevoelige terrein van de (binnen- en buitenlandse) politiek. Europa was niet langer een overwegend *economisch* project, dat door technische procedures op communautair niveau (schaal) voordelen met zich meebracht voor alle betrokken deelnemers. De Unie begon steeds meer binnen te dringen in het dagelijks leven van de burger. Bovendien ontstond na de euforie over het einde van de Koude Oorlog twijfel over de opportuniteit van verbreding van de Unie in de vorm van toetre-

ding van Midden- en Oost-Europese landen. Welke gevolgen zou oostelijke uitbreiding hebben voor de samenwerking die door de jaren heen tussen de zittende lidstaten was opgebouwd, alsmede voor het binnen de Unie heersende normen- en waardepatroon? Hoe was het gesteld met het niveau van democratie en rechtsstaat (goed bestuur) in de ex-communistische landen in Midden- en Oost-Europa? Gevoelens van pessimisme werden versterkt door de monetaire crisis die Europa trof in de jaren 1992-1993. Mede als gevolg van de enorme kosten van de Duitse eenwording en de hoge rentestand die Duitsland aanhield als instrument tegen de gevreesde inflatie, kwam er een plotseling einde aan de Europese wisselkoersstabiliteit zoals die jarenlang door het EMS gewaarborgd was. Sommige waarnemers zagen dit als een ontwikkeling die de noodzakelijkheid van een muntunie eens te meer onderstreepte. Anderen vroegen zich af of het überhaupt wel mogelijk was een geharmoniseerd monetair beleid onder een Europese Centrale Bank tot stand te brengen, met naleving van strenge deelname-eisen, de zogenoemde convergentiecriteria.⁵ De mineurstemming na Maastricht werd nog eens bevorderd door de onmacht die de EU tentoonspreidde tijdens de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië. Het in het Unieverdrag overeengekomen eigen Europese veiligheidsbeleid bleek in het Joegoslavische conflict al spoedig een illusie: de EU stond machteloos tegenover de door Servische, Kroatische en Bosnische nationalisten bedreven gewelds- en machtspolitiek.

Ook bij de Nederlandse regering ontstonden de eerste aarzelingen, al werden die niet direct zichtbaar in het gevoerde beleid.⁶ De regering bleef zich in deze periode vastklampen aan de zekerheden waarmee de nationale Europapolitiek traditioneel was omgeven: volledige vrijmaking van de handel via de interne markt (vrij grensoverschrijdend verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid)⁷, het garanderen van faire concurrentieverhoudingen, het tegengaan van dominantie door de grote lidstaten, versterking van de positie van de Europese Commissie en verhoging van het democratisch gehalte van de besluitvorming door uitbreiding van bevoegdheden van het Europees Parlement. Hieraan werd een nieuw element toegevoegd: strikte naleving van de convergentiecriteria die golden voor toetreding tot de EMU. Vooral het begrotingstekort van de (kandidaat-)lidstaten moest in de Nederlandse visie aan een strenge limiet worden gebonden.

Toch leek ondanks deze continuïteit het regeringsoptreden in de jaren 1992 en 1993 minder zelfverzekerd dan voorheen. Ontegenzeggelijk was er sprake van een nawerking van 'Zwarte Maandag': het door de partners rigoureus afschieten van de communautair getoonzette regeringsplannen had

een wonde achtergelaten en een zekere mate van voorzichtigheid teweeggebracht. Gebleken was dat Nederland wel erg ver voor de muziek was uitgelopen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, traditioneel voorstander van een krachtig Europa, werd aangemerkt als zondebok. Mede door de implicaties van het verdrag van Maastricht begonnen andere departementen zich intensiever dan voorheen met de Europese besluitvorming te bemoeien. Zo claimde Financiën een belangrijke rol in het EMU-debat, richtte Sociale Zaken zich op de implicaties van het Sociaal Handvest en werden Justitie en Binnenlandse Zaken direct betrokkenen door de oprichting van de 'derde pijler'. Deze ministeries waren over het algemeen minder Europees georiënteerd dan Buitenlandse Zaken. Ten slotte zou de regering worden geconfronteerd met een nieuw element waarmee zij in het verleden nooit rekening had hoeven houden: Europa-kritische geluiden vanuit de samenleving. De eerste tekenen daarvan manifesteerden zich in het parlement. Daar waren altijd al partijen geweest die supranationale Europese integratie hadden afgewezen, maar die bevonden zich steevast in de marge van de nationale politiek; relatief kleine groeperingen aan de uiteinden van het politieke spectrum. In de vroege jaren negentig voegde zich hier een grote, gevestigde partij bij: de vvd. Het was het begin van het einde van de brede naoorlogse Europa-consensus.

4.2. PARTIJEN, PARLEMENT EN DE NASLEEP VAN DE EUROPESE AKTE, 1986-1989

In 1986 was van een afbrokkeling van de consensus nog geen sprake. De Europese Akte kreeg in de Tweede Kamer brede ondersteuning, al was de algemene tenor van de beraadslagingen dat de Akte minder ver ging dan de meeste partijen hadden gehoopt. Dat gold ook voor de vvd, die zich als voorheen ook in deze periode – in de rol van regeringspartij – uitgesproken Europa-minded opstelde. In zijn beoordeling van de Europese Akte gaf woordvoerder Frans Weisglas blijk van 'de nodige teleurstelling' over het bereikte resultaat. Weliswaar was hij verheugd over de bepalingen ten aanzien van de interne markt, sociale politiek, technologie, onderzoek en 'niet het minst – het milieubeleid', maar Weisglas vond dat de Akte te weinig verbetering bracht in de positie en bevoegdheden van het Europees Parlement.⁸ Het EP kreeg immers niet de beschikking over de zo fel begeerde medewetgevingsbevoegdheid en moest zich in plaats daarvan tevredenstellen met de minder verreikende samenwerkingsprocedure, die Europarlementariërs in staat stelde amendementen in te dienen op Europese wetgeving. De mogelijkheid van een parlementair veto ontbrak. Weisglas wees op het

bestaan van een nijpend democratisch tekort in Europa: ‘Nationale parlementen verliezen, op zichzelf terecht, hun feitelijke controlemogelijkheden op steeds meer beleidsterreinen die communautair zijn geworden, maar het Europees Parlement heeft onvoldoende mogelijkheden om hiervoor in de plaats te treden.’⁹ Om zijn zorgen hierover te onderstrepen ondersteunde Weisglas een motie die brede instemming kreeg in de Kamer. De motie had vooral tot doel de bewindslieden te ‘stimuleren om door te gaan met het geven van meer werkelijke zeggenschap aan de Commissie en het Europees Parlement’, ‘alles in het perspectief (...) van het bereiken van een werkelijke Europese Unie.’¹⁰

De Europese gezindheid van de vvd werd aan de Haagse kant (Eerste Kamer, Tweede Kamer en partijbureau) vooral uitgedragen door fractieleider Joris Voorhoeve, Weisglas en het meest expliciet door Chris Kok, lid van de partijcommissie buitenland. Kok schreef in oktober 1986 dat de vvd zich diende te profileren als ‘pro-Europese partij’ en pleitte voor ‘onmiddellijke vooruitgang in de Europese integratie door middel van het daadwerkelijk overbrengen van zoveel mogelijk nationaal beleid (en dus macht) van nationaal naar Europees niveau.’¹¹ Kok was beïnvloed door vvd-Europarlementariërs met een sterk communautaire overtuiging als Gijs de Vries, Hans Nord en Florus Wijsenbeek. Dit ‘Straatsburgse’ smaldeel drukte tot het begin van de jaren negentig een belangrijk stempel op het Europabeleid van de partij. De vvd kende van oudsher een minder strakke organisatie en partijdiscipline dan cda en pvda, waar de invloed van Europarlementariërs op het centrale beleid minder groot was.¹² De Vries toonde zich bezorgd dat de eg te zeer steunde op negatieve (obstakels verwijderende) integratie van overwegend economische aard en was van mening dat daarnaast positieve (beleidscheppende) integratie was geboden. ‘De Europese Gemeenschap is vooral een politieke gemeenschap. Zij is een onmisbare factor tot behoud van stabiliteit tussen Oost en West.’ Wijsenbeek sprak zich uit voor een Europees regionaal en sociaal beleid als ‘eis van solidariteit’, maar ook uit eigenbelang. Het met subsidies stimuleren van groeiemarkten in de zuidelijke landen van de Gemeenschap werd door hem geduid als een uitgesproken Nederlands belang.¹³

Tweede Kamerlid Frits Bolkestein zag niets in een Europees regionaal beleid. In reactie op Wijsenbeek merkte hij in mei 1987 op dat een Europese vrije markt lonend was voor iedereen en dat het dan ook niet nodig was ‘gunsten te verlenen aan de zuidelijke lidstaten om hiervoor hun medewerking aan de totstandkoming van de interne markt af te dwingen.’¹⁴ Het was één van de eerste speldenprikken die Bolkestein uitdeelde in het interne

partijdebat over Europa. Een sturende rol was voor hem toen nog niet weggelegd. Na deel te hebben uitgemaakt van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) was Bolkestein in de Kamer terechtgekomen. Mede door de voortrekkersrol die hij had gespeeld bij het aftreden van partijleider Ed Nijpels in 1986 (na een stevige verkiezingsnederlaag), was zijn plaats in de vvd-hiërarchie minder prominent. Dat veranderde in 1990 na zijn aantreden als leider van de Tweede Kamerfractie. Bolkestein kon vanaf dat moment voorzichtig werken aan een transformatie in het partijdenken over Europa. Overigens moeten de toenmalige interne tegenstellingen niet worden overdreven. Partijbreed zag men de grote voordelen van de door de Europese Akte mogelijk geworden interne markt. Wel vreesde Bolkestein dat het jaar 1992 als ingangsdatum van de markt onrealistisch was. In een 'sombere toekomstvisie met een vrolijke ondertoon' voorspelde hij in het najaar van 1986 dat 2004 een meer voor de hand liggend jaartal was, vanwege de onstuitbare opkomst van Japan en het voortgezette protectionisme in Europa.¹⁵

Weisglas en De Vries en consorten stonden niet alleen in hun pleidooi voor een sterker Europa. Coalitiepartner CDA liet soortgelijke geluiden horen. De christendemocraten waren van mening dat groeiende Europese eenwording zou kunnen bijdragen tot versterking van de internationale rechtsorde en tot 'stabiele en rechtvaardige verhoudingen in de wereld'.¹⁶ De interne markt was van wezenlijk belang, uit het oogpunt van een betere concurrentiepositie en vanwege de verwachte werkgelegenheidseffecten voor Europese bedrijven. Volgens Europa-woordvoerder René van der Linden was realisering van de markt het allerbelangrijkste, in de gegeven omstandigheden zelfs belangrijker dan opwaardering van de positie van het EP.¹⁷ Met deze expliciete stellingname lokte hij kritiek uit van de oppositiepartijen: PvdA en D66 vonden dat de christendemocraten onvoldoende oog hadden voor de problemen van het Straatsburgse parlement.

Voor het CDA was de markt overigens niet toereikend: de integratie zou zich op termijn tot andere beleidsterreinen dan het economische alleen moeten verbreden. Of, zoals buitenlandspecialist Joost van Iersel het verwoordde: 'Het is belangrijk dat impulsen tot integratie niet beperkt blijven tot ondernemend Europa. Want dan dreigt het gevaar dat we een asymmetrie krijgen (...) die zich wellicht tegen zichzelf zal keren.' Het CDA hoopte dit gevaar te keren door inschakeling van het door de partij zo gekoesterde maatschappelijk middenveld. Niet alleen op nationaal maar ook op Europees niveau streefde de partij naar 'vermaatschappelijking' van de verhoudingen, door de 'vorming en versterking van samenwerkingsverbanden van politieke partijen, vakbonden, milieuorganisaties en andere belangen-

organisaties.’ Alleen door effectieve grensoverschrijdende samenwerking zouden deze organisaties invloed kunnen uitoefenen op de Raad.¹⁸ Het vermaatschappelijkingsstreven sloot aan bij het eveneens door het CDA aangehangen subsidiariteitsbeginsel. In de tweede helft van de jaren ’80 werd dit beginsel door de christendemocraten nog in sterk Europese zin geëld: ‘effectief bestuur dat, waar dat wenselijk wordt geoordeeld, taken overneemt van lagere organen – in dit geval zijn dat de staten – en dat erop gericht is de rechtsgemeenschap én de sociale markteconomie, parallel aan elkaar, in Europa te laten floreren.’¹⁹

Om het gewenste supranationale Europa dichterbij te brengen, wierp het CDA zich tevens op als krachtig voorstander van besluitvorming bij (gekwalficeerde) meerderheid in de Raad van Ministers. In het debat over de Europese Akte pleitte de woordvoerder voor ontmoediging van toepassing van de artikelen 100A (lid 4 en 5) en 100B, die de lidstaten de mogelijkheid boden om onder bepaalde voorwaarden aan meerderheidsbesluitvorming te ontkomen en in plaats daarvan het nationale veto in te zetten.²⁰ De CDA-fractie was op punten kritisch, maar wenste de Europese zaak niet op de spits te drijven. De geestverwante bewindslieden Lubbers en Van den Broek kregen van de woordvoerders alle ruimte.

Ook de belangrijkste oppositiepartij pvdA ondersteunde de Europese Akte, die ‘onontbeerlijk [was] voor economische groei’, maar de partij vroeg daarnaast nadrukkelijk aandacht voor de wijze waarop die groei plaatsvond en werd verdeeld. Anders gezegd: ‘Een toename van de produktie mag niet alleen resulteren in een stijging van de bedrijfswinsten, maar moet ook leiden tot het verkleinen van de enorme sociaal-economische verschillen binnen en tussen de regio’s, versterking van de werkgelegenheid, sociale zekerheid en sociale grondrechten van de burgers in alle lidstaten.’ De pvdA achtte de plannen die waren vastgelegd in het Witboek van de Europese Commissie (met daarin de te nemen maatregelen voor de totstandkoming van de interne markt) ‘volstrekt onvoldoende’, want die behelsden ‘in de eerste plaats een economisch liberalisatie- en integratieprogramma, dat zonder wijzigingen en/of aanvullende maatregelen negatieve gevolgen [kon] hebben.’ Zo was het noodzakelijk minimumnormen vast te stellen om te voorkomen dat een ongeremde werking van het marktmechanisme zou leiden tot afbreuk van werknemersrechten en sociale zekerheid. Daarnaast zette de pvdA zich in voor een schoner Europa. De in de Europese Akte voorgestelde maatregelen op milieugebied werden onvoldoende geacht, met name om het in die tijd hardnekkige probleem van de ‘zure regen’ aan te pakken.²¹ Ten slotte maakte ook de pvdA zich grote zorgen omtrent het tekortschietende demo-

cratisch gehalte van de Europese besluitvorming. Toch gaf de partij uiteindelijk het groene licht aan de Europese Akte, in weerwil van aanzienlijke concessies aan de eigen voorkeuren. Afscheid was genomen van het in de voorgaande periode vigerende 'voorwaardelijkheidsdenken' (zie hoofdstuk 3). In de woorden van Kamerlid Maarten van Traa: 'Ook de Partij van de Arbeid is "sadder, wiser" en Europeeser geworden. De EG is een niet meer weg te denken samenwerkingsverband. (...) Toen er in onze kring wellicht meer twijfel bestond over de noodzaak van Europese samenwerking deed de volgende spreuk opgeld: "Europa zal socialistisch zijn of niet zijn. Dat is geen voorwaarde, maar een overtuiging." (...) Wij willen deze uitspraak vandaag niet zo herhalen!' aldus Van Traa.²²

Oppositiepartij D66 completeerde het kwartet van TK-fracties dat zich uitsprak voor de Europese Akte. Dat was geen verrassing. D66 was immers vanaf de oprichting overtuigd voorstander van het proces van Europese eenwording. In haar visie ging het niet om afdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel, maar 'om overdracht daarvan aan onszelf'. Als de andere landen ook meededen, zou Nederland internationaal zeggenschap en invloed krijgen op een veelheid aan gebieden waarvan het anders zou zijn uitgesloten. In deze gedachtegang moest de Europese Commissie zich geleidelijk ontwikkelen tot een Europese regering en het Europees Parlement moest de beslissende stem krijgen in de vorming van het beleid.

Vanuit dat oogpunt viel de Europese Akte uiteraard tegen en, net als de meeste andere fracties, uitte D66 zijn ongenoegen over de geringe bevoegdheden toegekend aan het EP, de tekortschietende macht van de Commissie en de tegenvallende integratie op buitenlandspolitiek gebied. D66-senator Bob van den Bos vond dat de regering zich tijdens de verdragsonderhandelingen te toegevend en te weinig 'Europees' had opgesteld.²³ Zijn collega in de Tweede Kamer Maarten Engwirda hintte zelfs op de mogelijkheid verder te gaan zonder de obstinate Britten, Denen en Grieken als de voortgang van het integratieproces dat vereiste.²⁴ Maar uiteindelijk besloot ook D66 eieren voor zijn geld te kiezen. Ofschoon het eindoordeel over de Europese Akte een 'ruime onvoldoende' was, 'kunnen wij het ons (...) niet veroorloven dat Europa nog langer verlamd blijft en niet in staat is om stappen te doen die noodzakelijk zijn ervoor te zorgen dat [het] nog niet verder achterop raakt bij Amerika en Japan.'²⁵

De tegenstanders van de Europese Akte bevonden zich, evenals in het verleden, op de flanken van het politieke spectrum: PPR en PSP aan de linkerzijde (de CPN en EVP waren na de verkiezingen van 1986 uit de Kamer verdwenen) en GPV, RPF en SGP aan de zijde van confessioneel rechts. Te-

zamen bezetten deze partijen slechts 8 van de in totaal 150 Kamerzetels. De pro-Europese meerderheid was derhalve oppermachtig, van een krachtige oppositie kon geen sprake zijn. Toch lieten de kleinere partijen wel van zich horen. Bij het naar voren brengen van hun standpunten over de Europese Akte viel op dat de onderlinge verdeeldheid tussen PPR en PSP groter was dan tussen de kleine christelijke fracties. Ondanks de lopende onderhandelingen over een partijfusie en in weerwil van een in 1984 overeengekomen samenwerkingsverband in het EP liepen de Europa-visies binnen klein-links sterk uiteen. Terwijl de PSP scherpe kritiek uitte op het dominante liberaal-economisch denken in de EG (gepaard gaande met een overheersende rol van het multinationale bedrijfsleven) en zich opwierp als voorstander van intergouvernementalisme en behoud van nationale soevereiniteit, benadrukte de PPR daartegenover een ambitieus Europa dat zich bezig zou moeten houden met zaken als vrede, welzijn, milieubehoud en een rechtvaardige machtsverdeling. Een zekere mate van supranationalisering was daarbij noodzakelijk. In PPR-kring bestond de vrees dat intergouvernementele samenwerking de bestaande machtsongelijkheid in de EG zou legitimeren. Tevens diende economische groei als *leitmotiv* van Europese integratie te worden vervangen door kleinschaligheid, solidariteit en duurzaamheid. Hiertoe werd onder meer het concept van het Europa van de regio's naar voren geschoven. De PPR was dus *voor* Europa, maar een ander Europa dan waarvan indertijd sprake was. Op één punt vonden de linkse partijen elkaar wel, namelijk in het bepleiten van een volwaardige democratische controle op de Europese instellingen.²⁶ Maar daarin stonden zij niet alleen, zoals hierboven al is aangegeven.

Het Europa-standpunt van de kleine christelijke fracties (GPV, RPF en SGP) week hiervan af: het kenmerkte zich door verkleefdheid aan de natiestaat en een voorkeur voor intergouvernementele samenwerking in een confederatief verband, een samenwerkingsverband van staten veeleer dan een bovenstatelijk Europa. De nationale identiteit mocht niet vertroebeld raken in een verenigd Europa, dat – in de ogen van de kleine confessionele partijen – gedomineerd werd door tegengestelde stromingen als het humanisme, liberalisme en rooms-katholicisme. De positie van het nationale vorstenhuis diende te worden beschermd en bovenal verdiende God de Heer erkenning als soeverein heerser over het menselijk leven. Achterliggende overtuiging van de drie partijen was dat het bedrijven van protestants-christelijke politiek beter mogelijk was binnen een nationaal kader dan op Europees niveau. In institutioneel opzicht lag de nadruk van de drie op de Raad van

Ministers en op versterking van de rol van het nationaal parlement, in plaats van Commissie en EP.²⁷ In het debat over de Europese Akte vroeg GPV-fractieleider Gert Schutte zich af waarom het Europees Parlement zo klaagde over een gebrek aan bevoegdheden: het door de samenwerkingsprocedure verworven recht van amendement was in zijn ogen van grote politieke betekenis. Het supranationale parlement en de supranationaal gezinde lidstaten konden nu de rest de wet voorschrijven, aldus Schutte. Hij pleitte in plaats daarvan voor het optreden van nationale delegaties in het EP, immers: 'Europa is niemands vaderland.'²⁸ Samen met de collega-fractieleiders Meindert Leerling (RPF) en Henk van Rossum (SGP) verzette hij zich bovendien tegen versterking van de Europese Politieke Samenwerking, die met de Europese Akte een verdragsbasis had gekregen. De EPS betekende de 'uitverkoop van een eigen buitenlands beleid.' Van Rossum wees erop dat voor veiligheidsaangelegenheden de NAVO voorop diende te blijven staan.²⁹

De voorstellers in de Tweede Kamer vertegenwoordigden weliswaar een overweldigende meerderheid (142 van de 150 zetels), maar bij diezelfde meerderheid overheersten gevoelens van teleurstelling en scepsis over de met de Europese Akte behaalde resultaten. De woordvoerders drongen bij de regering aan op meer enthousiasme en een beter resultaat, maar moesten uiteindelijk schoorvoetend erkennen dat er op dat moment niet meer in zat.

Achteraf zou men kunnen oordelen dat het parlement de reikwijdte van de Europese Akte heeft onderschat. Het was te somber over de mogelijkheden die de Akte bood om op integratiegebied een stap vooruit te zetten. Met een uitgekiend 'Europa 1992-project' slaagden de Commissie en de lidstaten erin de interne markt voor een belangrijk deel binnen relatief korte tijd te realiseren. De markt zou tevens perspectieven bieden voor nieuwe ontwikkelingen op monetair en sociaal gebied. Tijdens de debatten over de Europese Akte werden deze perspectieven door bewindspersonen weliswaar naar voren gebracht, maar de Kamer liet zich moeilijk overtuigen. Uiteraard was hierbij ook de rolverdeling van belang. De oppositiepartijen sloegen doorgaans een scherpere toon aan dan de coalitiepartners CDA en VVD.

Vertrouwd was verder de parlamentsbrede inzet (op de kleine christelijke fracties na) voor versterking van de democratische controle op de Europese besluitvorming, vooral door het verlenen van meer bevoegdheden aan het Europees Parlement. De samenwerkingsprocedure was ontoereikend, het Parlement zou over wezenlijke wetgevingsbevoegdheden moeten komen te beschikken. Deze inzet kon vooral worden verklaard door bestaande zorgen over de aanwezigheid van een democratisch tekort: het nationaal parlement verloor controle over een deel van de Europese besluitvorming, maar het

Europees Parlement nam de weglekkende nationale parlementaire bevoegdheden niet automatisch over. Dit element speelde in het debat een belangrijker rol dan de al of niet gewenste betrokkenheid van de samenleving bij Europese aangelegenheden. Op dat moment bevinden we ons, achteraf gezien, in de nadagen van de naoorlogse afstandelijkheid van het grote publiek ten aanzien van Europa. Wat in het verlengde hiervan opvalt is dat de oplossing voor verkleining van het democratisch tekort in de EG eerder werd gezocht in versterking van het Europarlement dan van de nationale parlementen. Een decennium later zou hierin aanzienlijke verandering komen.

In de periode 1986-1989 was D66 van alle politieke partijen het meest Europees (supranationaal) gezind, op korte afstand gevolgd door CDA en op iets verdere afstand door VVD en PvdA. De PPR nam een bijzondere positie in, namelijk als verklaard voorstander van Europese integratie, maar een integratie die een andere – meer op het milieu en de Europese burgers gerichte – inhoud behoeftte dan binnen de EG het geval was. Nu de CPN uit de Kamer was verdwenen bevonden de grootste tegenstanders zich in de kringen van GPV, RPF, SGP en, in mindere mate, PSP, die zich verzetten tegen een ontoelaatbare aantasting van de nationale soevereiniteit. De stellingname ten aanzien van Europa werd door deels economisch, deels culturele factoren bepaald. Voor PSP, PvdA en VVD waren (sociaal)economische argumenten doorslaggevend om zich al of niet voor Europa uit te spreken. PSP en PvdA vonden daarbij dat de sociale component van de interne markt te zeer werd verwaarloosd, de VVD benadrukte het concurrentievoordeel voor het Europese bedrijfsleven. Voor confessioneel rechts was juist de culturele factor bepalend: de nationale identiteit mocht niet worden prijsgegeven in een zich verenigend Europa. In het geval van CDA, PPR en vooral D66 was de afweging minder eenduidig: hun voorkeuren ten aanzien van Europa konden zowel uit economische als culturele motieven worden verklaard. D66, bijvoorbeeld, toonde zich een groot voorstander van vrijmaking van de markt, maar hoopte daarnaast met behulp van de Europese Akte het proces van transnationale Europese identiteitsvorming te bevorderen.

4.3. DE DUITSE EENWORDING EN HAAR GEVOLGEN

Op 7 november 1989 trad de regering-Lubbers III (bestaande uit CDA en PvdA) aan, na de Tweede Kamerverkiezingen die noodzakelijk waren geworden door de val van Lubbers II (CDA en VVD) over de kwestie van het reiskostenforfait. Het aantreden van het nieuwe kabinet vond welgeteld twee dagen voor de val van de Berlijnse Muur plaats. Deze gebeurtenis, en

vooral de eruit voortvloeiende eenwording van Duitsland in oktober 1990, had een katalyserende uitwerking op het denken in de Tweede Kamer over de richting en snelheid van de Europese integratie. Duitsland positioneerde zich vanaf dat moment als machtsfactor in het geografische centrum van Europa. In de omringende buurlanden ontstond een uitgesproken behoefte om deze macht in te kapselen in de vorm van verdieping van de grensoverschrijdende samenwerking. Een Duitse *alleingang* of een Rapallo-achtige oriëntatie³⁰ op het Oosten van Europa moest te allen tijde worden voorkomen. Ook in Nederland leefde deze gedachte sterk. De regering verzette zich weliswaar niet tegen de zich in snel tempo voltrekkende Duitse eenwording, maar zag nauwlettend toe op strikte naleving door de regering-Kohl van de onschendbaarheid van de Oder-Neisse grens; aan de bestaande westgrens van Polen mocht onder geen beding worden getornd. Naast deze defensieve reflex bezagen regering en vooral parlement de Duitse eenwording ook als een uitgelezen kans om de samenwerking in Europa een verdere stimulans te geven. D66-woordvoerder in de Tweede Kamer Doeke Eisma legde een directe koppeling tussen beide ontwikkelingen door te stellen: 'Als het Duitse herenigingsproces niet valt af te remmen, dan moet het West-Europese integratieproces maar versneld worden.'³¹ Hij reageerde daarmee op plannen van Duitsland en Frankrijk die erop gericht waren om naast een Europese monetaire unie ook een politieke unie tot stand te brengen. Van Traa (PvdA) noemde de Europese politieke unie een 'pendant van de Duitse eenwording.' CDA en VVD stelden vast dat de eenwording van Duitsland niet tot erosie in Europa had geleid en dat politieke integratie 'terecht' bespreekbaar was geworden, ook op het terrein van veiligheid. Voor het overige stelde VVD-woordvoerder Weisglas in de Kamerdebatten over de Duitse eenwording vooral vragen. De VVD moest haar positie ten aanzien van de nieuw ontstane situatie in Europa nog bepalen.³²

Dat was niet verwonderlijk omdat de Frans-Duitse plannen voor een politieke unie op dat moment nog weinig concreet geformuleerd waren. De Nederlandse volksvertegenwoordiging hoopte vurig dat de unie een communautair karakter zou krijgen om het herenigde Duitsland op het gebied van de buitenlandse politiek te kunnen binden. Ook werd de wens uitgesproken dat de Europese instellingen en het democratisch gehalte ervan zouden kunnen worden versterkt. Een krachtige Europese Commissie was niet alleen voordelig voor de positie van kleinere lidstaten, maar kon ook behulpzaam zijn bij het intomen van mogelijke Duitse machtsaspiraties. PvdA-staatssecretaris Piet Dankert was van mening dat onder invloed van de recente gebeurtenissen het 'federale einddoel' dichterbij gekomen was,

ook door de opstelling van ‘tal van andere lidstaten.’³³ ‘Ik word bijna lyrisch’, reageerde pvdA-woordvoerder Jan Lonink op deze mededeling, ofschoon hij zich tegelijkertijd realiseerde dat er nog veel open einden waren aan de Frans-Duitse initiatieven.³⁴ Het was inderdaad twijfelachtig of de Nederlandse voorkeur voor versterking van de supranationale instellingen en verhoging van het democratisch gehalte van de Europese besluitvorming strookte met de heersende opvattingen in Bonn en Parijs. Vooral de Franse onderhandelaars leken er op gericht de intergouvernementele Europese Raad meer macht en bevoegdheden te geven ten koste van de Europese Commissie.

De kritische partijen ter linker- en rechterzijde lieten niet na in de debatten juist dit aspect aan het licht te brengen. De fractieleider van het juist opgerichte Groen Links (want tot 1992 aangeduid met spatie in de partijnaam; GL was een fusie van PPR, PSP, CPN en EVP), Ria Beckers, meldde dat haar partij moeite had met elke verdere integratie als de democratische kloof niet zou worden gedicht. Bovendien, zo stelde zij, had Groen Links ‘al helemaal geen behoefte aan verdergaande integratie van het buitenlands en veiligheidsbeleid.’ De toekomstige veiligheidsstructuur moest in haar ogen veeleer worden gezocht binnen de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE, de latere OVSE), een samenwerkingsverband tussen Oost en West. Cor van Dis (SGP) vroeg zich af in hoeverre het zinvol was voort te gaan op de weg van Europese integratie zo lang lidstaten nog zo hechttten aan nationale belangen. Ook was hij bang dat de Midden- en Oost-Europese landen door verdergaande verdieping van de EG-integratie in een geïsoleerde positie terecht zouden komen.³⁵

De partijpolitieke posities ten aanzien van de Duitse eenwording en haar relatie met Europese integratie overziend, valt vooral het onverholen enthousiasme op tentoongespreid in kringen van de Partij van de Arbeid over de nieuwe mogelijkheden die de veranderde Europese machtsconstellatie leek te bieden. Waar de pvdA ten tijde van de Europese Akte nog forse reserves had gekoesterd, vooral wat het tekortschietende sociale beleid in Europa betreft, was haar houding nu aanmerkelijk optimistischer. Het ging de pvdA-fractie om meer dan alleen de inkapseling van Duitsland. De sociaaldemocraten zagen het einde van de Koude Oorlog en de val van het communisme als een uitgelezen mogelijkheid een stap vooruit te zetten op het gebied van europeanisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid, dat waar nodig en mogelijk de plaats zou innemen van traditionele atlantische voorkeuren in de Nederlandse buitenlandse politiek. De dominantie van de NAVO op veiligheidsgebied was niet langer sacrosanct. De pvdA-parlemen-

tariërs wisten zich in deze stellingname ondersteund door de collega's van D66, maar coalitiepartner CDA en oppositiepartij VVD toonden zich voorzichtiger. CDA-woordvoerder Van Iersel merkte op dat 'wat ons nu juist zo verbaast, is dat het allemaal op stel en sprong zou moeten gebeuren, terwijl wij het misschien over het meest moeilijke vraagstuk [integratie van buitenlands en veiligheidsbeleid] hebben waar staten onderling mee te maken hebben', een vraagstuk waarover 'de partijen dertig jaar lang' fundamenteel van mening hadden verschild. 'Langzaamaan, langzaamaan, want wij zijn gehaast', zo waarschuwde Van Iersel.³⁶ Toch was toen al duidelijk dat ook het CDA verdere stappen van de regering in de richting van communautarisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid uiteindelijk welwillend zou bejegenen. De VVD zou zich hierover in de nabije toekomst aanmerkelijk kritischer gaan uitlaten.

4.4. HET NEDERLANDSE VOORZITTERSCHAP BEPROEFD: ZWARTE MAANDAG

De Nederlandse regering was content met de Frans-Duitse initiatieven voor verdergaande politieke en monetaire integratie naar voren gebracht in de zomer van 1990, maar bezag ze tevens met waakzaamheid. Haar prioriteit gold versterking van de communautaire orde, bovenal gekenmerkt door initiatiefrecht voor de Europese Commissie en meerderheidsbesluitvorming in de Raad, samen met versterkte bevoegdheden voor het Europees Parlement en het Europees Hof. Voorstellen die deze communautaire orde op de weg naar een federale gemeenschap verder bevorderden, zou ze steunen. Tegenovergestelde noties zou ze bestrijden. Het ging er, stelde het kabinet in juni 1990, '(...) vooral om erop toe te zien dat op het oog onschuldige voorstellen de Gemeenschap niet in feite de wissel in intergouvernementele richting [deden] overgaan.'³⁷

Die communautaire ijver en voortvarendheid waarmee de Nederlandse regering invulling gaf aan haar voorzitterschap van de Europese Gemeenschap gedurende het tweede halfjaar van 1991 vond in de Tweede Kamer brede instemming. De plannen voor een verdere ontwikkeling van de Europese interne markt tot een volwaardige economische en monetaire unie kregen in het parlement erkenning en brede steun als een elementair Nederlands en Europees belang. De regeringsfracties van het kabinet-Lubbers III, CDA en PvdA, bepleitten met de D66-fractie een federale inrichting van de nieuw te vormen Europese Unie. Nederland kon daar een bijdrage aan leveren door de verdragsvoorstellen van Luxemburg, zijn voorganger als EG-voorzitter, nadrukkelijker op communautaire leest te schoeien, ook wat de

nieuw te vormen tweede en derde pijler betref, in een zogenoemde unitaire structuur. Tegen deze stellingname kwam de voormalige regeringspartner van het CDA, de VVD, in het geweer. De onderlinge verdeeldheid van de EG-lidstaten ten tijde van de Perzische Golfoorlog eerder dat jaar – waarbij een internationale coalitie de Iraakse bezetting van Koeweit ongedaan maakte – hadden de VVD'ers volgens hun woordvoerder Weisglas 'een stuk terughoudender' ten aanzien van een communautair buitenlands beleid van Europa gemaakt. Het was maar goed dat Nederland zich in het Golfconflict met zijn vetorecht had kunnen teweerstellen tegen 'allerlei Franse grollen en grillen'.³⁸ De regeringspartijen redeneerden omgekeerd; het stuntelige optreden van Europa in het Golfgebied noopte volgens CDA-woordvoerder Van der Linden tot een veel verdergaande vorm van samenwerking dan het bestaande nogal vrijblijvende verband van de Europees Politieke Samenwerking. Onder welke verhoudingen sprake zou kunnen zijn van het opgeven van het Nederlandse vetorecht inzake veiligheidsvraagstukken, ook door Weisglas c.s. niet voor eeuwig uitgesloten, bleef overigens in het midden.

De relatie van de toekomstige EU tot de Europese burgers bleef een kamerbreed gedeelde zorg. De ongerustheid over het zogenoemde 'democratisch deficit', waarbij overdracht van nationale bevoegdheden aan 'Brussel' zonder navenante uitbreiding van de controlerende zeggenschap van het Europees Parlement leidde tot ontoereikende democratische legitimiteit, leefde in brede kring. Deze zorg gold zowel de regeringspartijen als de VVD. Het CDA beklemtoonde bij monde van Van Iersel wederom het rechtstaatlijk karakter dat de Europese federatie zou moeten dragen: 'De institutionele versterking en de democratische legitimiteit impliceren ook het concreet banen van de weg om de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid in de Gemeenschap te bevorderen'.³⁹ PvdA-voorman Thijs Wöltgens waarschuwde voor een gebrek aan transparantie dat het gevolg zou zijn van 'een soort centralistisch Europa, waarbij veel bevoegdheden die tot nu toe op een hele bevredigende wijze op het nationaal niveau worden uitgevoerd, terecht komen in het ondoorzichtige geheel dat Brussel is'.⁴⁰ Uitgesprokeners nog waren de oppositiepartijen. Zonder werkelijke versterking van de bevoegdheden van het EP zou de VVD, aldus Weisglas, haar steun aan het nieuwe verdrag onthouden.⁴¹ Democratische ontoereikendheid en een verondersteld gebrek aan 'maatschappelijk draagvlak' voor de Europese ontwikkeling stonden vanaf het begin centraal in de kritiek van de oppositie. Deze bedenkingen deden D66 en de nieuwe partijformatie Groen Links een pleidooi voeren voor intensievere communicatie met de burgers, een verzwaarde inbreng in de besluitvorming voor het Europees Parlement en een referendum onder

de bevolking over het aankomende Unieverdrag.⁴² De confessioneel-rechtse fracties van GPV, SGP en RPF bekritiseerden het streven naar Europese integratie als een doel op zich en zetten hun vraagtekens bij de stelling dat het Nederlands belang het best gediend was met een zo communautair mogelijke Europese structuur. En zou de toetreding van de voormalige communistische landen van Midden- en Oost-Europa, zo vroeg GPV'er Van Middelkoop zich af, niet eerder gebaat zijn met de door Luxemburg voorgestelde pijlerstructuur dan met een communautaire eenheidsstructuur?⁴³

Dergelijke tegengeluiden ten spijt ontwikkelden de partijen een bijna kamerbrede consensus, in juni 1991 neergelegd in een motie met eisen waaraan het nieuwe Europese verdrag zou moeten voldoen: 'wezenlijke verbetering' van het democratisch functioneren van de Gemeenschap, 'grotere uitvoerende bevoegdheden' voor de Europese Commissie, en het behoud van een 'uitdrukkelijk communautair perspectief' voor het buitenlands beleid en het veiligheidsbeleid, alsmede voor het terrein van de justitiële samenwerking. De motie werd ondertekend door de Kamerleden Van der Linden (CDA), Weisglas (VVD), Erik Jurgens (PvdA), Eisma (D66) en Van Iersel (CDA), en tevens door Ina Brouwer van Groen Links. Tegenstemden de fracties van SGP, GPV, RPF en Centrumdemocraten.⁴⁴ In Kamerzetels gemeenten was de parlementaire bijna-consensus over Europa in de Nederlandse politiek daarmee breder dan ooit.⁴⁵

Gesteund door deze royale Kamermeerderheid werkte de regering voort aan een herziening van de Luxemburgse verdragsvoorstellen in een nadrukkelijk meer federalistische geest. Haar inspanningen leidden tot de blamage in de inleiding van dit hoofdstuk geduid: op 'Zwarte Maandag', 30 september 1991, bleek dat van de in Brussel bijeengekomen lidstaten enkel België het gefederaliseerde Nederlandse ontwerp als basis voor de verdergaande onderhandelingen steunde. Minister Van den Broek was gedwongen het Nederlandse ontwerp in te trekken en terug te vallen op het eerdere Luxemburgse pijlerontwerp als basis voor de verdere onderhandelingen.⁴⁶

Van den Broek onderkende het isolement waarin Nederland zich had gemanoeuvreed volmondig. 'We zijn afgegaan als een gieter', deelde hij de pers na afloop mee.⁴⁷ 'Van den Broek moet in het stof bijten', kopte *De Telegraaf*.⁴⁸ *NRC Handelsblad*-commentator J.L. Heldring concludeerde dat Nederland zijn 'grootste diplomatieke nederlaag sinds Nieuw-Guinea' had geleden.⁴⁹ Wat was de voorafgaande verkenningsreis van staatssecretaris Dankert langs de Europese hoofdsteden, met gerapporteerde steun van acht lidstaten als resultaat, waard geweest? Waarom was het verzet van de ambassadeurs van de EG-lidstaten in Brussel niet eerder tot Den Haag doorgedrongen, zo

vroeg de pers zich af. Had minister Van den Broek, druk als hij was met de ontwikkelingen in het uiteenvallende Joegoslavië, de Europese verdragsonderhandelingen te geringe prioriteit gegeven en daarmee de ‘eurotici’ op zijn departement, opgejaagd door de communautaire orthodoxie van de Tweede Kamer, vrij spel gelaten, zoals Lunshof van *De Telegraaf* meende?⁵⁰ Of was Nederland, zoals dezelfde krant een dag later suggereerde, de kopvanjut geweest waarachter de overige lidstaten hun gebrek aan eensgezindheid over wat er dan wel met Europa diende te gebeuren hadden kunnen verbergen?⁵¹

Soortgelijke noties en vragen regeerden het debat in de Tweede Kamer over de gebeurtenissen voor en op Zwarte Maandag. Oppositieleider Bolkestein wond er geen doekjes om. Het Nederlandse ontwerp had te weinig rekening gehouden met de belangen en gevoelens in de andere hoofdsteden. Het kabinet had de verhoudingen in Europa slecht beoordeeld. ‘Het hoorde slechts wat het wilde horen.’ Aan de vernietigende kritiek van de EG-ambassadeurs en een alarmtelegram van Nieman, de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger in Brussel, was voorbijgegaan. ‘Waar heeft het kabinet ambassadeurs voor als het niet bereid is naar hen te luisteren?’ Waarom hadden Van den Broek en minister-president Lubbers staatssecretaris Dankert ‘ongehinderd’ voort laten ‘dromen’ en meenden ze tot het laatst dat de kar nog wel te trekken was, daarmee zichzelf reducerend tot een ‘zelfmoordcommando.’ Bolkestein haalde Commissievoorzitter Delors aan die meende dat het voorzitterschap nu weinig anders restte dan ‘Luxemburgse pantoffels’ aan te trekken.⁵² In meer of minder strenge bewoordingen werd dit oordeel door de overige fracties gedeeld. Het Kabinet had tactische en communicatieve fouten gemaakt, zijn kansen op succes foutief beoordeeld en zich laten slachtofferen door de grote lidstaten. Regeringspartijen CDA en pvda zagen echter vooral de zonzijde en deelden de visie van minister-president Lubbers dat nu tenminste het eerder eveneens alom in Europa hevig bekritiseerde want intergouvernementeel getinte Luxemburgse ontwerp tot onderhandelingsbasis was gepromoveerd.

Kritiek op de inhoud van het Nederlandse regeringsvoorstel daarentegen was er in het parlement nauwelijks. Dat was niet verbazingwekkend. In de redactie van haar verdragsvoorstel voor de Europese partners was de regering juist in vergaande mate aan de communautair-gerichte en democratiserende (EP-bevoegdheden) wensen van de Tweede Kamer tegemoet gekomen. Niet voor niets had staatssecretaris Dankert in een besloten overleg van de Vaste Kamercommissie voor EG-zaken kort voor de beslissende Raadsvergadering in Brussel voor de eindredactie ervan ‘alle handen op elkaar’ gekregen.⁵³ Het ach-en-wee-geroep ging pvda-kamerlid Van Traa

veel te ver. Het Nederlandse masochisme kende geen grenzen meer, constateerde hij. Bij alle commotie ontweek men de hoofdvraag of Nederland gelijk had gehad om met een democratischer plan voor de Europese Unie te komen dan het Luxemburgse. 'Ja natuurlijk, indien men overtuigd is dat de gemeenschap meer moet zijn dan een aangeklede vrijhandelszone.'⁵⁴

En D66-fractie leider Van Mierlo stelde tijdens de algemene beschouwingen in oktober 1991 dat er 'forse fouten' waren gemaakt 'waarvoor Buitenlandse Zaken zijn wonden kan likken.' Er was te traag gewerkt, ongelukkig gepresenteerd en de acceptatiegraad van de partners was verkeerd ingeschat. Maar hij constateerde tevens 'vernedering door onbehouden gedrag' van de Europese grootmachten: 'De oorvijg die de Duitse en Franse ministers van buitenlandse zaken het Nederlands voorzitterschap hebben gemeend te moeten toedienen is van een ondoorgrondelijke platvloersheid die uniek mag worden genoemd in de jonge Europese geschiedenis.' Hij vermoedde dat ruzies van minister Van den Broek met zijn Duitse ambtsgenoot Genscher (over Joegoslavië) en zijn Franse ambtsgenoot Dumas (over de rol van de West-Europese Unie) daar debet aan geweest waren.⁵⁵

De afgang van de Nederlandse regering te Brussel kan met de wijsheid van enkele historische en politicologische analyses achteraf gerelativeerd of ten minste genuanceerd worden. Naïef overmatig federalisme blijkt één factor in een veel complexer geheel van bestuurlijke, communicatieve en culturele factoren die tot de Haagse tunnelvisie hadden bijgedragen. Zo speelde ergernis over het late tijdstip waarop de Nederlandse teksten ter tafel gebracht werden een belangrijke rol in de afwijzende opstelling van enkele potentiële bondgenoten, zoals Italië en Duitsland. Dit neemt niet weg dat Zwarte Maandag als een omslagpunt in het Nederlandse Europabeleid kan worden gedeut. De notie dat Nederland te ver voor de muziek was uitgelopen en in zijn federalistisch-gezinde idealisme een 'andere melodie [dirigeerde] dan de Europese fanfare bereid was te spelen' maakte diepe indruk en werd door de tegenstanders van de communautair gerichte benadering als bewijs van het eigen gelijk gezien en gepresenteerd.⁵⁶

4.5. NAAR NIEUWE VERHOUDINGEN: 'MAASTRICHT'

De regering slaagde erin haar EG-voorzitterschap van de tweede helft van 1991 alsnog met succes te bekronen. De top van Maastricht van 9 en 10 december 1991 bracht de EG-lidstaten tot overeenstemming over een 'Verdrag betreffende de Europese Unie', in de wandeling bekend als het 'Verdrag van Maastricht'. Het transformeerde de Europese Gemeenschappen tot een

Europese Unie op basis van drie pijlers. De eerste pijler bevatte, als gemereerd, de Europese Gemeenschappen, de gemeenschappelijke markt en een ambitieus programma tot invoering van een gemeenschappelijke munt per 1999. Hiernaast riep het verdrag een tweede en derde pijler in het leven voor samenwerking op de terreinen van buitenlands en veiligheidsbeleid, respectievelijk justitiële en politieke samenwerking. De eerste pijler werd gekenmerkt door communautair bestuur, de tweede en derde pijler door intergouvernementele samenwerking.⁵⁷ Met het verdrag werd een Cohesiefonds in het leven geroepen voor financiële ondersteuning van de armere EU-landen als Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. Het in het verdrag neergelegde Europese burgerschap voorzag de Europese Unie van statelijke kenmerken, evenwel zonder een Europese federale staat in het leven te roepen. Het Europees Parlement kreeg een beperkte verruiming van zijn wetgevende bevoegdheden.

In retrospectief bezien zou 'Maastricht' van grote historische betekenis blijken, al toonde het parlement zich daar in zijn eerste reactie in december 1991 niet van overtuigd. Kamerlid en politicoloog Van den Bos wijst op het verschil in toonzetting met de Kamerdebatten eerder dat jaar: 'Geen communautaire geloofsbelijdenissen meer, geen verontwaardiging over dwarsliggende partners. Het resultaat is niet om te juichen. Tegelijkertijd heerst er een algemene berusting: meer zat er blijkbaar niet in.'⁵⁸

Niettemin uitten de fracties ook waardering en opluchting en tevredenheid met het behaalde resultaat. Waardering was er bovenal voor de monetaire akkoorden. 'Uitstekend', becommentarieerde vvd-fractievoorzitter Bolkestein, 'Minister Kok heeft de EMU met hardnekkige vindingrijkheid over de eindstreep gekregen.'⁵⁹ Complimenten kwamen er ook voor minister-president Lubbers, geslaagd in zijn rol als bemiddelaar tussen het tegenstribbelende Engeland en de elf overige lidstaten. Met ontsnappingsclausules voor Londen inzake de gemeenschappelijke munt en de nieuwe EU-bevoegdheden aangaande sociaal beleid, had hij de Britse premier Major en Bondskanselier Kohl alsnog tot elkaar weten te brengen en kon het door velen al afgeschreven akkoord toch nog tot stand komen.

De opluchting dat met dat akkoord Zwarte Maandag was witgewassen, was bijna tastbaar. De psychologische doorwerking van Zwarte Maandag gold begrijpelijk genoeg vooral de regeringspartijen, alsmede D66 en de vvd, die zich eenstemmig toonden in hun teleurstelling over de beperkte reikwijdte van de aan het Europees Parlement met de zogenoemde medebeslissingsprocedure⁶⁰ toegekende bevoegdheden (al werd de invoering van deze procedure op zich van harte toegejuicht). Die teleurstelling deelden ze

met woordvoerder Brouwer van Groen Links, die de voorziene democratische controle volstrekt tekort vond schieten en daarom opriep tot een terugkeer naar de onderhandelingstafel om dit euvel te repareren. GPV'er Van Middelkoop constateerde met voldoening dat het door zijn partij gelaakte federale streefdoel om tot een Verenigde Staten van Europa te geraken, uit de ontwerptekst was geschrapt en dat het tamboereren van de coalitie op terugdringing van 'het zogenaamde democratisch deficit' weinig zoden aan de dijk had gezet. Zout in de wonde wrijvend vroeg hij of de regering zelf ook niet vond dat na 'Maastricht' het Europees Parlement 'het weeskind van de parlementaire democratie in Europa' was gebleven. Ook voor andere oppositionele fracties stemde deze uitkomst van 'Maastricht' tot tevredenheid. De Centrumdemocraat Janmaat was naar eigen zeggen 'niet ongelukkig met het beperkte resultaat.' Leerling (RPF) en Van Dis (SGP) vonden het bereikte eigenlijk al te veel en prezen zich gelukkig met de blokkades die het Verenigd Koninkrijk te Maastricht had opgeworpen tegen verdere uitholling van de nationale soevereiniteit.⁶¹

4.6. OPKOMENDE EUROSCEPSIS

De positieve maar matte receptie van 'Maastricht' weerspiegelde ook een evolutie in het denken over Europa binnen de politieke partijen, met name in de pvdA en de vvd. Wöltgens, voorzitter van de pvdA-fractie in de Tweede Kamer, had in een toespraak in het najaar van 1990 al een in die tijd ongewoon thema, de wenselijke grenzen van de Europese bevoegdheden, aangesneden. Het stelsel van sociale zekerheid diende in nationale handen te blijven, stelde hij, evenals het omroepbestel. Op die terreinen diende Europese bemoeienis 'geen enkel redelijk doel.'⁶² In november 1991 ging hij nog een stap verder door te stellen – met een verwijzing naar de *in Europeanis* perfide Engelsen nog wel – dat er wat hem betreft 'zo min mogelijk' aan bevoegdheden aan Brussel overdragen diende te worden: 'Er bestaat in Engeland een terechte angst voor een soort centralistisch Europa, waarbij veel bevoegdheden die tot nu toe op een heel bevredigende wijze op het nationale niveau worden uitgevoerd terecht komen in het ondoorzichtige geheel dat Brussel is.' Sinds de jaren van het voorwaardelijkheidsdenken (zie hoofdstuk drie) was een dermate sceptisch-terughoudende benadering van de 'heilige graal' Europa op zijn zachtst gezegd ongebruikelijk, en critici binnen en buiten de sociaaldemocratie haastten zich om Wöltgens' uitlatingen af te keuren. pvdA-fractiespecialist Van Traa deed dat expliciet en met de toevoeging dat 'bekrompen provincialisme' tot niets zou leiden. Wöltgens was zelf de

eerste om toe te geven dat hij met deze ideeën in de pvda-fractie geen voet aan de grond kreeg; in zijn hoedanigheid van fractieleider conformeerde hij zich aan de communautaire partijlijn.⁶³

Ook in de vvd-fractie werd de Europese consensus verbroken door de voorzitter, in dit geval met ingrijpende gevolgen, in de vorm van een daadwerkelijke koersverandering.⁶⁴ Op de partijraad van de vvd in september 1991 sprak fractieleider Bolkestein tot verbazing van de aanwezigen van een confederaal Europa als beleidsdoel van de partij, Europa als een samenwerkingsverband van onafhankelijke staten. Het bleek geen verspreking. Tijdens de Algemene Beschouwingen begin oktober betoogde hij dat de Nederlandse regering 'een schim najaagt' als zij streeft naar een federaal Europa. Sinds de Golfoorlog had zijn fractie 'een ontwikkeling in het eigen denken' doorgemaakt. Als tevoren zou de vvd de regering steunen als het ging om een democratisch Europa en de daarvoor benodigde bevoegdheden van het Europees Parlement. Maar op het punt van de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid steunde de vvd de regering niet. Die beleidsterreinen dienden intergouvernementeel te blijven. Communautaire besluitvorming op deze terreinen was niet in het Nederlandse belang en evenals een 'Europese veiligheidsidentiteit' een niet te verwerklijken gedachte. De regering had zich in dezen 'ongelofelijk naïef getoond.' Hij vervolgde: 'Het ideaal van een federaal Europa komt ons niet langer realistisch voor. Wij behoren te streven naar een confederaal Europa, met op economisch terrein bepaalde federale kenmerken.'⁶⁵ Minister-president Lubbers reageerde op Bolkesteins uiteenzetting door de nota Ongebroken Lijnen erbij te pakken, waarin de vvd haar Europabeleid uiteenzette, en hieruit te citeren: 'Ons streven is uiteindelijk gericht op een Europese Unie op federale grondslag.' Bolkestein erkende de tegenspraak: 'Wij zijn er anders over gaan denken.'⁶⁶

Bolkesteins koersverandering kwam als een verrassing voor velen, ook in zijn eigen partij. Fractiespecialist Weisglas, die tot dan toe bekendstond als een geharnast federalist, volgde zijn partijleider op diens nieuwe koers, wat hem de titel Paladijn van Bolkestein opleverde.⁶⁷ Kennelijk wist Bolkestein zijn fractie snel voor zijn zienswijze te winnen; elders in de vvd stuitte hij op verzet. Oppositie tegen het nieuwe geluid kwam er nadrukkelijk van de drie Europarlementariërs van de partij, De Vries, Wijsenbeek en Jessica Larive. Zij pleitten voor het vasthouden aan het federale ideaal. Het conflict dreigde uit de hand te lopen en op instigatie van de partijtop werd een 'radiostilte' afgesproken. Op een bijeenkomst van de Europese Beweging te Velp in maart 1992 doorbrak Bolkestein deze met een betoog waarin hij zich wederom afzette tegen bevoegdheden voor de Europese Commissie op het

gebied van het sociaal beleid en tegen de financiële hulp aan de landen van Zuid-Europa in ruil voor hun steun aan de voltooiing van de interne markt. Europarlementariër Wijsenbeek was hiervan niet gesticht: 'Wat hij daar zei is volledig in strijd met ons program.'⁶⁸

Met steun van het partijbestuur wist Bolkestein zijn lijn te laten prevaleren. Op 13 juni 1992 besloot de Partijraad dat de vvd niet langer streefde naar een 'Unie op federale grondslag', maar naar een Unie waarin 'een aantal gemeenschappelijke aangelegenheden langs federale weg worden behartigd.' Een Europa 'met beperkte bevoegdheden', een kerntaken-Europa, dat was voortaan het partijdoel der liberalen.⁶⁹

Openlijke Europa-twijfel in en door de vvd was voortaan de rigueur, de bijna-consensus in de Nederlandse politiek doorbroken. Naast het ijveren van Bolkestein zelf heeft de opzienbarende uitslag van het Deense referendum over het Verdrag van Maastricht (zie paragraaf 4.7) deze koerswending bevorderd. *NRC Handelsblad*-redacteur Eppink noteerde: 'Voor de Euro-liberalen is het slikken zodra Bolkestein over Europa praat, al heeft hij het tij wel mee. De euroforie lijkt voorbij. Wat goed is voor "Europa" is niet automatisch goed voor Nederland.' Een belangrijk voordeel, noteerde zijn collega-redacteur Meijer van *Trouw*, was dat er nu eindelijk een publiek politiek debat over Europa van de grond kon komen: 'De vvd zegt voor het eerst iets wezenlijk anders dan de pvda.'⁷⁰

In de derde grote partij, het cda, bleven eurokritische geluiden vooralsnog uit. cda-Europawoordvoerder Van der Linden gold als een van de meest federalistische parlementariërs en hij kreeg de volledige steun van zijn fractieleider Brinkman, die absoluut niet wilde dat Nederland 'in zijn nationale coconnetje terugkruipt.'⁷¹

4.7. HET DEENSE 'NEEN'. NAAR EEN REFERENDUM IN NEDERLAND?

Het op 7 februari 1992 ondertekende Verdrag van Maastricht liep bij de parlementaire behandeling verrassende averij op. Op 2 juni stemde in een referendum uitgeschreven door de Deense regering een nipte meerderheid van 50,7% van de Deense kiezers tegen het EU-verdrag. Den Haag reageerde geschrokken. 'Buitengewoon teleurgesteld', voelde minister Van den Broek zich. Staatssecretaris Dankert sprak van een vervelende crisisachtige situatie. Vanuit het Torentje en het ministerie van Buitenlandse Zaken werd aangekoerst op 'schadebeperking.' Zouden de Denen met een ontsnappingsclausule weer binnenboord te krijgen zijn? 'We kunnen de toekomst van de Gemeenschap niet laten bepalen door een procent van de Deense kiezers,'

meende het vvd-Europarlementslid De Vries, in zijn eigen partij strijdend tegen groeiende eurosceptis. Ook De Vries' tegenstrever Weisglas had reden tot ongerustheid. Een niet-doorgaan van het EU-verdrag zou de door alle vvd'ers zo bepleite monetaire unie in gevaar brengen.⁷² D66-woordvoerder Eisma vreesde voor een olievlekwerking. PvdA-fractiespecialist Lonink weet het stemgedrag van de Denen aan 'de arrogantie van de grote vijf' (lidstaten), waar geluiden waren opgegaan om dan maar zonder Denemarken voort te gaan. Voor Brouwer van Groen Links vormde het nieuws uit Kopenhagen aanleiding om weer een pleidooi te voeren voor heronderhandeling van 'Maastricht'.⁷³

D66 en Groen Links riepen op tot het ook in Nederland houden van een referendum over het EU-verdrag. Dit voorstel werd door de overige partijen afgewezen.⁷⁴ De regering zag het nemen van een beslissing over Maastricht veeleer als een aangelegenheid van het parlement dan van de bevolking. Minister-president Lubbers verwoordde principiële en praktische bezwaren tegen een volksraadpleging. Zo zou de Nederlandse grondwet moeten worden aangepast en liet de complexiteit van de politieke en economische integratie zich moeilijk vangen in een concrete en specifieke vraag die met ja of nee kon worden beantwoord.⁷⁵ De teneur van zijn betoog was duidelijk; de regering wenste door te gaan op de ingeslagen weg en de parlementaire behandeling van het Verdrag voort te zetten in de hoop dat de Denen van hun besluit zouden terugkomen. Ze kreeg daarvoor de steun van de Kamer, al noemden oppositiewoordvoerders Weisglas (vvd) en Van Middelkoop (GPV) de reactie van de regering op de Deense uitspraak 'arrogant'. Intussen had president Mitterrand van Frankrijk eveneens besloten om 'Maastricht' bij referendum aan de bevolking voor te leggen. CDA-fractiewoordvoerder Van der Linden, die meende dat de Deense opstelling hooguit voor enige vertraging zou zorgen en dat de gevolgen ervan voor Kopenhagen wel eens ernstiger zouden kunnen zijn dan voor de Gemeenschap, maakte zich zorgen over het Franse besluit. De partijpolitieke redenen die Mitterrand ertoe brachten een volksraadpleging te organiseren, met name zijn oogmerk de centrumrechtse oppositie met haar meerderheid in de Senaat de wind uit de zeilen te nemen, achtte hij ongelukkig: 'Ik zou het buitengewoon kwalijk vinden als Europa om partijpolitieke redenen in de waagschaal werd gesteld'.⁷⁶

Het Franse referendum zorgde voor benauwdheid in bredere regeringskring. CDA, PvdA en D66 gruwden bij de gedachte van een negatieve uitkomst, welke volgens PvdA'er Lonink zou leiden tot instabiliteit en de wederopleving van nationalistische gevoelens. Zelfs de troonrede werd in

stelling gebracht om bij te dragen aan een gunstige afloop: ‘Laat vanuit hier de wens en het vertrouwen worden uitgesproken dat het “ja” zal klinken, opdat Frankrijk en Nederland ieder met behoud van eigen tradities en waarden, zij aan zij, met de andere lidstaten, Europa verder gestalte zullen geven’, sprak koningin Beatrix. De Franse ambassadeur in Den Haag toonde zich ingenomen met het eerbetoen. VVD, SGP en Groen Links vonden dat het geen pas had de koningin een zo uitgesproken politieke wens te laten verwoorden. VVD-woordvoerder Weisglas zei met beide mogelijke uitkomsten in Frankrijk te kunnen leven. Zijn fractievoorzitter Bolkestein gaf aan dat een Frans nee aanleiding zou kunnen vormen tot heronderhandeling en aanpassing van het EU-verdrag. Intussen werd door Van den Broek de druk op de Denen met gespierde taal opgevoerd: ‘Als Denemarken de politieke integratie (...) niet wil meemaken, zou het die ook niet moeten blokkeren. In elk geval zou het de wereld op z’n kop zijn indien de Elf probeerden dit dilemma op te lossen voordat Denemarken zelf zijn positie heeft bepaald.’⁷⁷

Met een nipte meerderheid keurde het Franse electoraat half september 1992 ‘Maastricht’ goed. ‘Het proces van integratie kan doorgaan’, verklaarde Van den Broek tegen de pers. Voor Bolkestein was dat nog maar de vraag. Hij constateerde groeiende twijfels in Groot-Brittannië en Duitsland over de Europese integratie, onder verwijzing naar een Brits opinieonderzoek dat aangaf dat twee van de drie Britten zich tegenstander van het Verdrag van Maastricht verklaarden.⁷⁸

Maar ook het Duitse en – als laatste – het Britse parlement gaven, in het Verenigd Koninkrijk onder aanzienlijke partijpolitieke druk, hun goedkeuring aan het nieuwe Europese verdrag. Aanvullende verklaringen bij Maastricht hadden de Denen intussen de garantie gegeven dat ze niet tegen hun zin aan de gemeenschappelijke munt noch aan aspecten van samenwerking in de tweede en derde pijler van Maastricht zouden hoeven deelnemen. Met een meerderheid van bijna 57% gaf de Deense bevolking in mei 1993 het Verdrag van Maastricht alsnog haar goedkeuring. Hoe was intussen de politieke gedachtewisseling over het verdrag en zijn ratificatie in Nederland gedurende de tweede helft van 1992 verlopen?

4.8. DE RATIFICATIE VAN HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Zou de nieuwe eurosceptische koers van de VVD die partij ertoe brengen tegen het Verdrag van Maastricht te stemmen? Partijleider Bolkestein liet de vraag lange tijd onbeantwoord en zijn fractie hield zich tot het laatst een eendoordeel voor. Als tevoren toonden de liberalen zich ontevreden over de

sociale beleidsbevoegdheden voor de Europese Unie in het verdrag voorzien⁷⁹ (‘onnodige beleidscentralisatie’) en over het Cohesiefonds voor financiële steun aan minder welvarende lidstaten. Over de Economische en Monetaire Unie daarentegen uitten ze zich in hoofdlijnen positief.

De VVD was niet de enige partij met zwaarwegende bezwaren. Het GPV beschouwde ‘Maastricht’ als een krampachtige en slecht doordachte poging tot bevordering van het supranationale Europa. Een ‘utopie van federalisten’ was het oordeel van de SGP, die het verdrag zag als de opmaat naar een grauwe eenheidsworst: samenwerking was prima, maar zoveel mogelijk met behoud van nationale zelfstandigheid. Achter het streven naar een gemeenschappelijke munt ging een materialistische geest schuil, met overmatige gerichtheid op de winsten van het bedrijfsleven. Groen Links achtte de democratische controle door zowel nationale parlementen als door het Europees Parlement inadequaat en pleitte voor heronderhandeling. De RPF was geenszins overtuigd van de noodzaak van het verdrag, dat in haar ogen op ongelukkige wijze de drempel voor aansluiting verhoogde voor de onlangs van de gesel van het communisme bevrijde landen van Midden- en Oost-Europa.

Maar de kritiek op het EU-verdrag bleef bepaald niet beperkt tot de traditionele tegenpartijen en de VVD. Evenals bij de behandeling van de Europese Akte hadden ook de *communautaire*-gezinde partijformaties kritische noten op hun zang. De PvdA vond het verdrag te eenzijdig economisch gericht. Europa zou niet beperkt mogen worden tot een vrije markt en een gemeenschappelijke munt, zonder adequate bescherming van kwetsbare belangen als sociale rechtvaardigheid, milieu, onderwijs en volksgezondheid. Europese bevoegdheden om hoge milieunormen en daarmee het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen de lidstaten mogelijk te maken, werden node gemist. De medebeslissingsprocedure schoot tekort in toepassingsbereik en in transparantie. Mede door de ondoorzichtigheid van de Brusselse besluitvorming resulteerde dit in een ernstig democratisch tekort.

De links-liberalen, zoals de D66’ers wel werden genoemd, hadden eveneens bedenkingen bij de democratische inrichting van de EU. In het Verdrag van Maastricht was de *communautaire* methode onvoldoende recht gedaan: de Europese Commissie, die in de D66-visie tot een Europese regering diende te worden opgeward, werd slechts marginaal versterkt; het Europees Parlement kwam er bekaaid vanaf en de nationale staten bleven de hoofdrolspelers in de Europese politiek.

Het positiefst over het verdrag toonde zich het CDA. Bij alles wat men op ‘Maastricht’ kon aanmerken – het democratisch tekort bleef onacceptabel

groot – was het verdrag wel een betekenisvolle stap vooruit in het proces van Europese eenwording. De CDA-fractie betreunde het dat de samenwerking en besluitvorming op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede pijler) en het terrein van justitiële en politieke samenwerking (derde pijler) vooralsnog niet op communautair niveau maar in intergouvernementele kaders plaats zouden vinden.⁸⁰

Deze kritische attitudes zorgden ervoor dat bij de aanvang van de ratificatiedebatten in september 1992 geen enkele Nederlandse politieke partij zich uitgesproken enthousiast over het nieuwe Europese verdrag uitsprak. Daarbij toonde de Tweede Kamer zich niet onder de indruk van het streven van minister-president Lubbers, PvdA en D66 om vaart te zetten achter de ratificatie en deze af te ronden voor de Europese Raadbijeenkomst te Londen van 16 oktober 1992. Op instigatie van het CDA-kamerlid Van Iersel koos de Kamer – met steun van VVD, Groen Links, RPF en GPV – voor uitstel van het ratificatiedebat tot na de top. Juist de onbevredigende regeling van het parlementair-democratisch toezicht in Europa inspireerde de Kamermeerderheid tot het benadrukken van de eigen toezichthoudende taak van het Nederlandse parlement. VVD-woordvoerder Weisglas toonde zich verheugd over dit ‘herlevende dualisme’.⁸¹ Waar Van Iersel als gevolg hiervan in eigen kring ‘solistisch optreden’ werd aangerekend, wist hij dat gedeeltelijk goed te maken door zijn uitgesproken verzet tegen heronderhandelingen (‘spelen met vuur’) en tegen een oordeel van de bevolking in de vorm van een raadgevend referendum, de telkens naar voren geschoven stokpaardjes van Groen Links en D66.⁸²

Zulke partijpolitieke machinaties konden niet verhelen dat de ratificatieprocedure van het Verdrag van Maastricht door het Nederlandse parlement van begin af aan een gelopen race was. VVD-fractie leider Bolkestein sprak zelfs van een ‘schijnvertoning’, waarbij PvdA en D66 ‘kritiekloos’ het verdrag wensten goed te keuren: ‘Ook al geeft de regering blanco- of onzin-antwoorden, dan nog stemt Wöltgens voor.’ Een gepikeerde Wöltgens vroeg Bolkestein om dan eindelijk zelf met duidelijkheid te komen over hoe de VVD tegenover Maastricht stond. De VVD-er ontkende niet dat in zijn partij daarover verschillend werd gedacht: ‘Een debat in mijn partij is volop gaande. Dat heb ik bij de PvdA niet bespeurd.’ Refererend aan het boek *De Tweede Kamer, lam of leeuw* van voormalig PvdA-Kamervoorzitter Vondeling stelde de VVD-voorman: ‘Als ik luister naar Brinkman, Van Mierlo en Wöltgens, hoor ik: Mèèèèèh....!’⁸³

De veelvuldige interrupties en theatertechnieken van Bolkestein brachten zo frisheid van debat in de in haar nieuwe vergaderzaal bijeenkomende

Tweede Kamer. Desondanks bleef de publieke en parlementaire aandacht voor de beraadslagingen over 'Maastricht' gering. Bij de aanvang van de ratificatiebesprekingen merkte minister-president Lubbers op dat er op dat moment in de vergaderzaal meer bewindslieden dan Kamerleden aanwezig waren. Kamervoorzitter Deetman was het met hem eens dat dit 'zeldzame moment' notering in de Handelingen verdiende.⁸⁴ Een voorlichtingscampagne van de regering kon hier geen verandering in brengen; ook het Nederlandse publiek ontwikkelde voor 'Maastricht' niet meer dan minimale interesse.

Politieke waarnemers constateerden dat de toon waarop in de Kamer over Europa gesproken werd, anders was dan voorheen. Minister-president Lubbers benadrukte de blijvend belangrijke rol van het nationale parlement. En over het streven naar een federaal Europa beaamde hij de stelling van de GPV'er Schutte dat men wat dat betreft alle kanten uit kon gaan.⁸⁵ Een anoniem CDA-kamerlid verklaarde: 'Lubbers heeft de veranderde stemming in de Kamer heel goed begrepen (...); het parlement wil zelf bepalen waarover het 't nodig vindt zich uit te spreken, voordat de ministers in Brussel hun mening geven.'⁸⁶ Kritischer maar in dezelfde teneur sprak VVD-woordvoerder Weisglas: 'Het kabinet heeft de omslag in het psychologische klimaat ten opzichte van Europa niet tijdig onderkend. Tot de val van de Berlijnse Muur was de EG een soort garantie tegen Duitse overheersing, zoals de NAVO een garantie tegen de Sovjetoverheersing was. Na de val van de Muur rees de argwaan. Opeens realiseerde men zich de omvang van de bureaucratie, werd men zich bewust met hoeveel dingen Brussel zich gaat bemoeien.'⁸⁷ Zelfs D66-woordvoerder Eisma profileerde zich Europa-kritisch: 'De EG is hier en daar, door zich te bemoeien met dingen zoals de kwaliteit van het zwemwater of de lengte van pleziervaartuigen, te ver gegaan. Ze zou bij elk volgend voorstel moeten nagaan of het iets is voor haar of voor de nationale overheden.'⁸⁸ Dit laatste was koren op de molen van minister-president Lubbers, die zich persoonlijk had ingezet om in het EU-verdrag het beginsel van 'subsidiariteit' te doen opnemen. Waar dit principe door de communautaire bijna-consensus aanvankelijk kritisch ontvangen was, werd het nu door de Nederlandse politiek omarmd.⁸⁹ Wat niet wegnam dat zowel het verdrag als het regeringsbeleid dienaangaande door alle partijen in tot dan toe ongekend kritische bewoordingen werd benaderd.

Het hieruit resulterende nieuwe dualisme spitste zich in het debat toe op de EMU en meer in het bijzonder op de vraag in hoeverre de Kamer aanspraak zou kunnen maken op een uitstapclausule aan het eind van het in het EU-verdrag voorziene proces van monetaire integratie. Zowel regering als

oppositie toonde zich afkerig van een EMU waar door het binnentreden van zwakke munten de gulden voor een dito gemeenschapsmunt verruild zou worden. De valutacrisis die in de zomer en het najaar van 1992 het Europees Monetair Stelsel had geteisterd, onderstreepte deze beduchtheid, die in de komende jaren met regelmaat in het politiek debat naar voren zou komen. Geïnspireerd door het voorbeeld van de Duitse Bondsdag wist de Kamer zich op instigatie van pvdA-woordvoerder Melkert en oppositieleider Bolkestein in het ratificatiedebat een recht van nadere bemoeienis met de overgang naar de laatste, definitieve, fase van de EMU te verwerven. De status ervan bleef omstreden. Premier Lubbers ontkende dat er een uitstaprecht, vergelijkbaar met het Britse en Deense afzijdigheidrecht, voor Nederland gecreëerd kon worden. Bolkestein meende dat er wel degelijk een 'feitelijke uitstapclausule' tot stand gebracht was.⁹⁰

Ondanks een levendig Kamerdebat met een nieuwe Europa-kritische toon kwam de ratificatie van Maastricht geen ogenblik in gevaar. Van begin af aan was duidelijk dat de regeringspartijen en D66 het Europese Unieverdrag zouden steunen. Uiteindelijk gaf in weerwil van Bolkesteins uitgebreide kritiek ook de vvd er haar fiat aan. Met een overgrote meerderheid van 137 van de 150 stemmen (Groen Links en de kleine christelijke fracties stemden tegen) keurde de Tweede Kamer op 12 november 1992 het Verdrag goed. Een maand later volgde met eendere verhoudingen de Eerste Kamer.

In weerwil van deze grote meerderheden was de Europese Unie, die per 1 november 1993 in werking zou treden, van haar oprichting af aan voorwerp van verdeeldheid en debat in de Nederlandse politiek, op een grotere schaal dan de Europese Gemeenschap dat ooit was geweest. De nieuwe dimensies van het politieke debat werden vooral in de kolommen van *NRC Handelsblad* verwoord. vvd-leider Bolkestein schetste doemdenkend een Europa dat 'het spoor bijster' geraakt was. De eurosclerose⁹¹ was weer terug; ze was eigenlijk nooit weg geweest. Daarmee waren Europa en Nederland, aldus Bolkestein, bij een nieuwe waterscheiding geraakt, waarbij de doelen van het proces van Europese integratie heroverwogen dienden te worden: 'Wij moeten opnieuw overdenken wat de doelstellingen van de Gemeenschap zijn, welke middelen het meest geschikt zijn om die doelstellingen te bereiken, wat de maximale omvang van de Gemeenschap is en wat er zal overblijven van de staten waarin wij ons thuis voelen.' Een nadere afbakening van de taakverdeling tussen de lidstaten en Brussel was geboden, het subsidiariteitsbeginsel was in dezen te vaag. Brusselse bemoeienis met industriepolitiek, onderwijs en volksgezondheid diende te worden uitgesloten. Het sociale protocol bij Maastricht moest worden afgevoerd: 'Washington

bepaalt niet de maximale werktijden van volwassenen in wat de grootste federale staat ter wereld is. Moet Brussel dat wel doen voor een Gemeenschap die nog lang geen federatie is?’⁹²

De liberale voorman werd van repliek gediend door pvdA’er Jurgens, eveneens lid van de Tweede Kamer en voorzitter van de Vaste Commissie voor EG-Zaken. Hij verheugde zich erover dat Bolkestein zich sinds medio 1992 opwierp als kritisch nationaal geweten inzake Europa: ‘Voor het publieke debat is het plezierig dat nu, naast de kleine Christelijke fracties en Groen Links, ook de vvd-fractievoorzitter zich eurosceptisch uitlaat.’⁹³ En hij achtte het goed dat de vanzelfsprekendheden in de Nederlandse EG-consensus ter discussie werden gesteld. ‘Het kan zijn dat wij met z’n allen veertig jaar op een verkeerd spoor hebben gezeten.’ Maar dan verdiende een gezamenlijke ‘agonizing reappraisal’ van die consensus (‘waartoe ook de vvd steeds heeft behoord’) de voorkeur, boven ‘de wat benauwd aandoende kritiek van Bolkestein’, waarin Jurgens de Europese idealen node miste. Nog beter zou zijn een ‘waarlijk Europees initiatief (...) een reveil van de geestdrift voor Europese integratie, tegen ontwakend nationalisme, voor een samenwerking die recessie en onderlinge oorlog uitbant; een initiatief zoals in de jaren vijftig de aanzet werd tot de EG.’⁹⁴

4.9. TOT BESLUIT

Wie zich beperkt tot het kijken naar de stemverhoudingen in de Tweede Kamer zou voor de periode 1986-1993 de indruk kunnen krijgen dat de consensus in de Nederlandse politiek over de wenselijkheid van een verenigd Europa op communautaire grondslag geen verandering van fundamentele aard onderging. Twee nieuwe Europese verdragen die de ontwikkelingsgang van de Gemeenschap in deze periode markeerden, te weten de Europese Akte (1985) en het Verdrag van Maastricht (1992), kregen de steun van de fracties van CDA, pvdA, vvd en D66. Even herkenbaar uit het verleden waren de tegenstemmen van de in de nieuwe partijformatie Groen Links opgaande partijen ter linkerzijde (PPR, PSP, CPN, EVP) en die van de confessionele partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum (SGP, RPF en GPV). Deze indruk van continuïteit en stabiliteit doet echter geen recht aan enkele betekenisvolle verschuivingen in opvattingen en attitudes, zowel in de gelederen van de ‘consensus’ als in het kamp van de tegenstanders ervan. Onder de oppervlakte van het dagelijkse politiek bedrijf vormden zich nieuwe benaderingen van Europa en het Nederlandse Europabeleid.

Toegegeven, bij het eerste van de twee ijkpunten prevaleerde onverkort

de continuïteit. De Europese Akte kon rekenen op overtuigende steun van de vertrouwde Kamermeerderheid. Geen wonder: de voltooiing van de interne markt, de intensivering van meerderheidsbesluitvorming en de verruiming van de beleidsterreinen waarop de Gemeenschap zeggenschap zou genieten, alle waren ze meerjarige punten op het Europese verlanglijstje van de Nederlandse beleidselite geweest. De opwaardering in de Europese Akte van het Europees Parlement in het kader van de zogenoemde samenwerkingsprocedure was welkom, al ging ze de Nederlandse parlementariërs nog lang niet ver genoeg. Deze tekortkoming kon in het klimaat van de toenmalige verhoudingen zonder risico breed uitgemeten worden.

Het einde van de Koude Oorlog bracht daarin een fundamentele verandering. De democratische revoluties in Midden- en Oost-Europa, de val van de Berlijnse muur, de vereniging van de twee Duitslanden, ze veranderden de geopolitieke situatie voor de landen van West-Europa ingrijpend met als gevolg dat de Europese integratie-idealen drastisch aan vrijblijvendheid verloren. Met het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling werd de ontwikkeling van de Gemeenschap tot een politieke federatie van staten met gemeenschappelijk beleid ook op de terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid een reële mogelijkheid. Daarmee werd tevens toetreding van de neutrale staten in Europa (Oostenrijk, Finland, Zweden) en – op de langere termijn en veel ingrijpender – die van de voormalige communistische landen van Midden- en Oost-Europa van een ver verwijderd ideaal tot een concrete politieke uitdaging gepromoveerd. Hoe ontwikkelde het tot dan toe zo homogene Nederlandse Europa-streven zich onder deze veranderende omstandigheden? In de aanloop naar Maastricht hield zowel regering als (een groot gedeelte van) de Tweede Kamer in eerste instantie vast aan het ideaalbeeld van een bovenstatelijk communautair Europa met grote zeggenschap voor de Commissie en het Europees Parlement en gemeenschappelijk Europees beleid op basis van meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers op een groot aantal beleidsterreinen. Onder die laatste vielen naast de beoogde Economische en Monetaire Unie nu ook de – vanwege hun politieke gevoeligheid voorheen ondenkbare – terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid en dat van de justitiële en politieke samenwerking. Het op deze leest geschoeide Nederlandse verdragsvoorstel werd onder applaus van de Kamerleden aan de Europese partners voorgelegd.

De deconfiture van dit Nederlandse voorstel op Zwarte Maandag (1 oktober 1991) fungeerde als een vernieuwende prikkel en katalysator in de Nederlandse gedachteontwikkeling aangaande Europa. Het openlijkst bleek dit het geval te zijn voor de vvd, een partij die – gestimuleerd door haar

nieuwe rol als oppositiepartij – eerder dan de andere partijen tekenen van een worsteling met de consensus vertoonde. In zijn betoog naar aanleiding van Zwarte Maandag benadrukte partijleider Bolkestein zowel de continuïteit als het contrast: als tevoren steunde de vvd de regering in haar streven de bevoegdheden van het Europees Parlement te versterken. Europa moest democratisch zijn. Maar nadrukkelijk nam ze afstand van het doel van een federatie met bovenstatelijke zeggenschap op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Deze was namelijk, stelde ze nu, wenselijk noch haalbaar.

Zo leidden de nieuwe wereldverhoudingen en de eruit voortvloeiende concretisering van het voorheen geenszins scherp omlinjende ideaal van een Europese bovenstatelijke constructie voor het eerst tot barsten in de communautaire consensus. Had het einde van de Koude Oorlog voor cda en pvda de voorheen zo vanzelfsprekende prioriteit van de atlantische veiligheidsverhoudingen ter discussie gesteld en daarmee europeanisering van het veiligheidsbeleid bespreekbaar gemaakt, de vvd leek hier welbewust op een naar bevoegdheden minder ambitieus, beperkter Europa te willen aansturen. Bolkesteins koerswending was de opmaat naar een meer algemene heroriëntatie in de vvd, waarbij eurokritische noties de plaats overnamen van het traditionele communautaire of federalistische Europese ideaal. De aanzetten van pvda-fractievoorzitter Wöltgens tot een kritischer stellingname van zijn partij jegens Europese samenwerking en integratie sorteerden beduidend minder effect. In het cda en in d66 bleef het communautaire ideaal vooralsnog onverkort overeind.

Zwarte Maandag, het getouwtrek in en rond ‘Maastricht’, de koerswending van de vvd, de zorgen omtrent de Deense en Franse referenda en bovenal – en als gevolg van dit alles – het beduidend defensievere Haagse discours inzake Europa maakten duidelijk dat de traditioneel communautaire toonzetting van het Europese debat haar vanzelfsprekendheid verloren had. Het duidelijkst zien we dit aan de verschuivende invulling van de oppositierol. Ten tijde van de besprekingen over de Europese Akte voerde de pvda oppositie tegen het kabinet Lubbers II door *meer* Europa te eisen, ten tijde van ‘Maastricht’ pleitte de ten opzichte van het kabinet Lubbers III oppositionele vvd voor nadrukkelijk *minder* Europa.