

DANNY - RANJITH CLEMMINCK

DE VANZELFSPREKENDHEID VOORBIJ

NEDERLAND EN DE KWESTIE EUROPA

Montesquieu Instituut
Masterclass 'In de Coulissen van de Europese Unie'
Danny – Ranjith Clemminck
6 juni 2008



WOORD VOORAF

Dit essay is geschreven naar aanleiding van de Masterclass Europa die ik aan het Montesquieu Instituut in 2008 mocht volgen. Ik ben het Montesquieu Instituut zeer dankbaar dat ik kans heb gehad deze bijzondere ervaring te mogen meemaken. Ik hoop dat uit dit essay blijkt hoeveel ik geleerd heb. Het was bijzonder om met professionals uit het veld me te verdiepen in de werking van Europa vanachter de coulissen.

Ik wil in het bijzonder Drs. Nagtegaal van het Montesquieu Instituut bedanken voor de manier waarop hij de Masterclass heeft vorm gegeven. Het was bijzonder om met collega - studenten van andere vakgebieden in contact te komen en over de eigen grenzen van het vakgebied te kijken. Tenslotte gaat mijn dank uit naar de verschillende sprekers, docenten van de Masterclass. Door hun persoonlijke anekdotes en toelichtingen kreeg ik de mogelijkheid om achter de coulissen van de Europese samenwerking te kijken.

Danny – Ranjith Clemminck



INHOUD

-5-

INLEIDING

-6-

I. DE EUROPESE ROUTE

De Duitse kwestie – 6

De onmisbare verliezer - 7

Het gevaar van directoriumvorming – 8

Europa als oplossing - 9

-10-

II. DE VIERPIJLERS VAN HET BELEID

Een Europa, een markt – 10

De kleintjes voorop – 11

Supranationaliteit uit eigen belang – 11

Het primaat van atlanticisme – 12

Een tijd van samenspel – 12

-13-

III. DE VANZELFSPREKENDHEID VOORBIJ

Na de koude oorlog – 13

Nieuw breuk in het beleid – 14

-15-

DE CONTINUÏTEIT VAN BREUKEN

Het Nederlandse “nee” tijdens het referendum voor het Europese grondwet (1 juni 2005) kwam voor de politieke elite in Nederland als een complete verrassing. Nederland had in 1952 aan de wieg gestaan van de Europese samenwerking en was voor lange tijd het braafste jongentje van de klas. De samenwerking tussen Nederland en Europa werd lange tijd gekenmerkt als vanzelfsprekend. Bij de Europese samenwerking liep Nederland vaak nadrukkelijk voorop: voorop voor meer supranationaliteit en diepere integratie. Al die tijd werd de Nederlandse deelname als vanzelfsprekend ervaren, het was geen thema in verkiezingstijd of in het politieke debat. Dit gold ook voor het publieke debat, Europa was voor de burger geen kwestie. In nagenoeg alle barometers toonden Nederlanders zich in grote meerderheid voorstander van de Europese integratie. En toen was daar ineens het nationale referendum.

Dit essay is een overzicht van hoofdlijnen van de Nederlandse houding jegens Europa vanaf 1945 tot heden. De centrale vraag is welke uitgangspunten het Nederlandse Europabeleid bepaalde. Tevens wordt geanalyseerd hoe het Europese project een vanzelfsprekendheid werd bij zowel de politiek als de burger. Tenslotte wordt geanalyseerd of er in dit Europabeleid zich wijzigingen voordeden, of zelfs scherpe breuken?

Het eerste hoofdstuk analyseert de start van de Europese samenwerking. Het laat zien dat de Nederlandse deelname zeer bijzonder was. In zekere zin vormt het de eerste breuk in het Europabeleid. Er is gepoogd een antwoord te geven op de vraag waarom de Nederlandse deelname zo bijzonder was en wat de motieven waren om aansluiting te zoeken bij Europa. Uit de analyse komen drie motieven naar voren. In deze begindagen van Europa voert Nederland een intergouvernementele koers. Na de oprichting van de EGKS wordt deze koers ingewisseld voor een supranationale koers. Deze tweede breuk is het onderwerp van hoofdstuk twee. Het is deze lange periode, van 1957 tot 1991, dat Nederland haar imago als een pro – Europees land vestigt. Hierin wordt het antwoord gevonden op Europa als vanzelfsprekend. In hoofdstuk drie, tenslotte, wordt er opnieuw een breuk geconstateerd in het Nederlandse Europabeleid. Deze breuk valt, niet geheel toevallig, samen met het einde van de Koude Oorlog. Het is deze breuk waar de titel van het essay over spreekt. Na een lange periode van continuïteit in het beleid kwam er een einde aan de vanzelfsprekendheid. De pijlers van het beleid veranderden en Europa zelf werd onderdeel van debat, vaak negatief. De schok dat het referendum politiek Den-Haag bracht was onnodig. Onnodig, omdat het proces van Euroscepticisme zich al vele jaren daarvoor aankondigde. Het laatste hoofdstuk dient als conclusie van de voorgaande hoofdstukken.

DE EUROPESE ROUTE

In 1951 voegde Nederland zich in het rijtje Frankrijk, Duitsland, Italië, België en Luxemburg, dat tezamen de Europese Gemeenschap van Kolen en staal vormde. Het verdrag werd zes jaar na de oorlog in Parijs ondertekend.

Het verdrag zelf was noch origineel noch supranationaal. Niet origineel omdat al ver voor 1951 samenwerkingsverbanden tussen verschillende Europese staten bestonden. Al in de negentiende eeuw zochten staten toenadering tot elkaar op economisch gebied. Het idee van een *Zollverein*, een economische markt zonder tolgrenzen maar vrijhandel kwam uit Duitsland. In 1842 omvatte het 28 Duitse staten en ruim 25 miljoen inwoners. Maar het was breder dan Duitsland alleen. In 1844 sloot de *Zollverein* economische verdragen met België, in 1862 met Frankrijk en in 1865 met het Verenigd Koninkrijk. Na de *Zollverein* bracht de Eerste Wereldoorlog nieuwe initiatieven tot een Europese samenwerking. In 1926 kwam de Internationale Staalkartel tot stand tussen Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg en het Saarland. In 1927 sloten Tsjecho-Slowakije, Oostenrijk en Hongarije aan. De keuze om samen de productie en handel van staal te reguleren kwam voort uit de oorlog. Staal en oorlog gaan immers hand in hand.

Niet alleen in politiek handelen zijn voorlopers voor een Europese integratie te zien, Europa werd ook breed gedragen door politieke ideologieën. Het communisme bijvoorbeeld had duidelijk een internationaal, pan-Europees karakter. Marx en Engels reisden door heel Europa om de communistische ideologie uit te dragen en in het laatste kwart van de negentiende eeuw kende elk land wel een communistische stroming of partij. In 1864 werd de Internationale opgericht, een Europees netwerk van het communisme. Doelstelling was de omwenteling van Europa tot een nieuwe Europa. Zo bezien was de oprichting van de EGKS niet origineel, maar slechts een nieuwe poging van nieuwe initiatieven in een reeks van velen. Wat opvalt in deze historische opsomming, is de afwezigheid van Nederland.

De EGKS was ook niet revolutionair te noemen, het betekende geen breuk met het verleden, een verleden dat gedomineerd werd door de suprematie van de natiestaat. Niet de ideologie van een verenigd Europa lag aan de grondslag van de samenwerking, maar het oude motief van eigen belang, iets wat menig eurofiel lijk te zijn vergeten. Een Europese samenwerking zoals de EGKS kon alleen tot stand komen op het moment dat de individuele staten daar baat bij hadden. Eigenbelang bepaalt de agenda. Dit geldt ook voor Nederland. Dat Nederland in Parijs aan de onderhandelingstafel zat was, gezien het verleden van neutraliteit, of beter gezegd de afwezigheid op het Europees politieke toneel, bijzonder. Wat waren de motieven voor Nederland om in het Europees project te stappen?

DE DUITSE KWESTIE

De Nederlandse neutraliteit was het resultaat van een geschiedenis van marginalisatie. Sinds de oprichting van de Republiek in de zestiende eeuw kende Nederland een langzame neerwaartse spiraal. Een geschiedenis van degradatie van een wereldmacht tot een kleine mogendheid in de twintigste eeuw. Voor neutraliteit kiest geen land, elk land streeft naar een prominente rol onder de zon. Na een korte oorlog was Nederland in 1830 gedwongen afstand te doen van België, het betekende een keerpunt in de buitenlandse politiek van het nog jonge koninkrijk. Klein in demografisch, in economische en militair opzicht koos Nederland voor de politiek van consolidatie. Consolidatie van het grote koloniale rijk in Indië en de West, consolidatie van het moederland in Europa.

Neutraliteit heeft slechts zin, zolang deze wordt erkend door de grote mogendheden. Nederland streefde naar erkenning van haar bijdrage als neutraal land. Een bijdrage aan de handel, aan het internationaal recht aan politieke zekerheden. Waar de dreiging vandaan komt is duidelijk. Engeland en Frankrijk, eeuwen lang de vijand van de Nederlanden, vormden geen bedreiging meer. Sinds halverwege de negentiende eeuw komt de dreiging voor Nederland vanuit het oosten. Deze dreiging heet de Duitse kwestie en zal tot aan het einde van de Tweede Wereldoorlog Europa en ook Nederland met zorgen vervullen.

Vlak na de oorlog zag de positie van Nederland er slecht uit. Het land was verwoest achtergelaten en de controle over de koloniën bleek niet vanzelfsprekend, Nederland was niet bij machte haar positie militair te bevestigen. Daarbij kwam dat de geallieerde verdeeld waren over aan de aanpak van Duitsland. Een doorbraak in de situatie vindt plaats in 1947 als de Verenigde Staten duidelijkheid geven. De VS beloven economische en financiële steun aan alle 'vrije volkeren'. Voorwaarde is wel, dat de Europese staten een plan opstellen dat moet leiden tot een diepgaande samenwerking en integratie. Dit plan, het Marshallplan, plaveit de weg voor een wederzijdse bijstandsverdrag tussen de Nederland, Frankrijk, Engeland, België en Luxemburg (maart 1948). Dit verdrag legt op zijn beurt weer de basis voor een omvangrijkere bijstandsverdrag waarin ook de VS vertegenwoordigd is. Een jaar later, 1949 komt de Noord - Atlantische verdragsorganisatie tot stand. De oprichting van de NAVO komt tegemoet aan een lange wens van Nederland, de internationalisering van de Duitse kwestie, helemaal wanneer in 1955 West- Duitsland toetreedt.

DE ONMISBARE VERLIEZER

Naast het militaire aspect speelde voor Nederland het economische aspect een belangrijke rol. Het vooruitzicht van Nederland direct na de bevrijding was slecht. Verlies van haar koloniale rijk, een omvangrijk bevolkingsverlies en grote schade aan landbouw, infrastructuur en industrie. In eerste instantie eiste de regering genoegdoening van Duitsland. Behalve grote financiële schadevergoeding werd er ook gesproken over het annexeren van Duits grondbezit. Een omslag in de benadering van Duitsland kwam van de minister van Buitenlandse Zaken, van Boetzlaer van Oosterhout (1946-1948), en werd door zijn medewerker Hirschfeld doorgezet. Hirschfeld wees op de Duitse economische betekenis voor Nederland. De wederopbouw van Nederland kon alleen slagen wanneer Duitsland als afzetmarkt werd hersteld.

Het recente verleden van voor de oorlog had duidelijk gemaakt dat Nederland afhankelijk was geworden van Duitsland. De internationale economische crisis zou grotendeels aan Nederland voorbij zijn gegaan als niet juist Duitsland zo zwaar werd getroffen. Voor de oorlog exporteerde Nederland voornamelijk luxe landbouwproducten en importeerde het grondstoffen uit Duitsland. De Duitse economie en afzetmarkt was onmisbaar geworden voor Nederland. Een verstoring van de Duitse economie had grote gevolgen voor de Nederlandse economie. In 1914 ging nog 48% van de totale export naar Duitsland. De verstoring van de handelsbetrekkingen door de Eerste Wereldoorlog kon ook na de oorlog niet ongedaan worden gemaakt. In het jaar van de beurskrash in 1929 bedroeg de export naar Duitsland 29%. Meer dan tien jaar na de oorlog was Nederland nog altijd ver verwijderd van de cijfers uit 1914. En de wederzijdse handelscijfers zouden alleen nog maar dalen. In 1939, een jaar voor de oorlog, daalde de cijfers tot 23,6% aan invoer en 14% aan uitvoer (J. de Vries, 1977: 140/269)

De herinnering aan verpaupering, grote werkeloosheid en maatschappelijke onrust, werd apathisch beantwoord: Dit nooit meer. Maar 'dit nooit meer' maakte de Nederlandse positie direct na de oorlog moeilijk. De vijand was verslagen, maar onmisbaar. Pas na 1949 lijkt dit besef tot de politiek te zijn doorgedrongen. Dat deze omslag in dat jaar plaats vond is niet toevallig. Ten eerste werden de verschillende geallieerde Duitse bezettingsgebieden tot de Bondsrepubliek Duitsland gevormd. Ten tweede werd Nederland gedwongen Indonesië los te laten. Het verlies van Indië werd gezien als het slotstuk van het proces van marginalisatie. Breed werd het devies uitgedragen 'Indonesië verloren rampspoed geboren'. Dit komt niet overeen met de feitelijke cijfers. In 1929 importeerde Nederland slechts 5% uit de kolonie en exporteerde het slechts 8% op de totale import en export ((J. de Vries, 1977:269). Het devies is feitelijk onjuist gebleken, niet Indonesië maar Duitsland verloren betekent rampspoed geboren.

HET GEVAAR VAN DIRECTORIUMVORMING

Het verlies van Nederlands- Indië werd opgevangen door economische integratie in Europa. Maar deze integratie in Europa wakkert een andere oude angst aan. De traditionele Nederlandse angst om economisch en politiek opgesloten te worden in het continentaal Europa. Vanaf de oprichting van de Republiek voerde Nederland strijd om zich los te maken van de continentale opsluiting door Frankrijk, en om toegang te krijgen tot de handelswereld buiten Europa tegen Engeland. Het bestrijden van pogingen tot overheersing (directoriumvorming) van de as Frankrijk- Duitsland was het uitgangspunt in Den Haag (J. Harst, 2003: 134). Vanuit dit streven werd het besluit genomen om deel te nemen aan de onderhandelingen voorafgaand de oprichting van de EGKS. Immers, plaatsnemen aan de tafel waar besluiten worden genomen biedt de kans invloed uit te oefenen.

Dit streven het directorium te verkomen bracht Nederland al tijdens de Tweede Wereldoorlog tot internationale samenwerking. De regeringen in ballingschap van Nederland, België en Luxemburg kwamen tot instelling van een douaneunie. In zekere zin was het BENELUX verdrag een vervolg op de Oslo conventie uit 1930. De BENELUX samenwerking was voor Nederland een instrument in de onderhandelingen bij de oprichting van de EGKS. Het mislukken van de pogingen om ook het Verenigd Koninkrijk te betrekken in de Europese integratie was een teleurstelling voor Nederland. Om niet opgesloten te raken in het continent, pleitte Nederland voor een intergouvernementele opzet. Dit ging lijnrecht in tegen het Franse voorstel. Met succes dreigde Nederland met een veto. Naast de supranationale Hoge Autoriteit kwam het door Nederland gewenste Raad van Ministers, waar beslissingen werden genomen door unanimiteit en meerderheids besluiten. De Raad van Ministers is tot op de dag van vandaag één van de machtigste instituties in Europa en het contragewicht tegen supranationale invloeden.

Het succesvol dreigen met een veto bevestigt de theorie van Nederland. Om marginalisatie in Europa tegen te gaan moet een land durven meespelen. Deze these staat centraal voor Nederland bij het besluit om aan te sluiten bij de onderhandelingen in de jaren 1948, 1949. Deelname aan het Europees project betekent voor kleine landen een opwaardering. Dit maakt de stemverhouding in de Raad van Ministers duidelijk: De grote landen (Frankrijk, Duitsland en Italië) krijgen ieder vier stemmen (later tien), België en Nederland twee stemmen (later vijf) en Luxemburg één stem (later twee). Volgens deze waardering is Nederland de helft van de grote landen. In werkelijkheid was Nederland in demografisch, economisch, territoriaal en militair gezien vele malen kleiner dan de helft van Frankrijk, Duitsland of Italië.

EUROPA ALS OPLOSSING

De oprichting van de EGKS werd het startpunt voor een lange weg naar steeds diepere integratie. Maar het is onjuist te stellen dat ideologische motieven daar aan ten grondslag lagen. Alle zes deelnemende landen handelden voornamelijk uit eigenbelang, ook Nederland. Het uitgangspunt voor Nederland was duidelijk. Economische herstel door herstel van de Duitse afzetmarkt, oplossing van het veiligheidsvraagstuk door de Duitse kwestie te Europeaniseren en het voorkomen van marginalisering in de internationale politiek. De Nederlandse politiek vond voor al deze vragen een Europees antwoord. De keuze voor de Europese route werd bespoedigd door het unieke van de tijd. De gemeenschappelijke geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog en het gemeenschappelijke van de toekomst in de vorm van de Koude Oorlog, maakte voor alle Europese staten de Europese optie aantrekkelijker.

De keuze voor Europa was zeker geen vanzelfsprekendheid. Zeker de kabinetten van Drees liepen niet over van overtuiging ten aanzien van het Europees project. De Nederlandse deelname kwam slechts tot stand door het dreigen met een veto. De basis voor de verdere Europese integratie werd met de oprichting van de EGKS gelegd. Deze basis werd vormgegeven door het unieke van het moment. Het moment, het einde van de Tweede Wereldoorlog en de start van de Koude Oorlog, was eenmalig. Net zoals de gemeenschappelijke belangen van de West - Europese staten. West - Europa koos voor de weg van integratie en samenwerking. Een weg dat vele obstakels kenden, ook voor Nederland. Zolang de nationale belangen van de lidstaten een gemeenschappelijk karakter had, verliep de samenwerking gericht. Maar met het verdwijnen van het unieke moment liepen ook de belangen steeds verder uiteen.

DE VIER PIJLERS VAN HET BELEID

De EGKS werd als snel opgevolgd door een omvangrijkere Europese samenwerking. Op 25 maart 1957 ondertekenen de ministers van de zes landen in Rome een nieuwe verdrag. De EGKS gaat op in de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Opnieuw staat Nederland mede aan de basis voor verdere Europese integratie. Het land dat ooit elke vorm van internationale samenwerking afwees en koos voor een strikte neutraliteitspolitiek, ontwikkelde zich tot een voorloper in de Europese integratie. Althans dat beeld is dominant. De wisselwerking tussen Nederland en Europa heeft zich lange tijd gekenmerkt als vanzelfsprekend. Maar opnieuw was het niet zuivere Europese ideologie die de basis vormde.

Halverwege de jaren vijftig van de twintigste eeuw wijzigde Nederland haar Europabeleid. Er zijn vier pijlers te noemen binnen het Europabeleid dat als uitgangspunt werd genomen; creëren van een gemeenschappelijke markt, het voorkomen van directoriumvorming, vorming van een supranationaal Europa en het primaat van de Atlantische samenwerking. Deze vier pijlers bleven vanaf eind jaren vijftig tot halverwege de jaren negentig het Europabeleid bepalen (J. Voorhoeve, 1979: 186).

Tot die tijd was de Nederlandse deelname aan het Europese project haast vanzelfsprekend. De economische integratie zorgde voor een ongekeerde welvaartsstijging in Nederland, de Duitse kwestie was veiliggesteld door de internationalisering in Europees en Atlantisch verband en de macht van Nederland was opgewaardeerd in de Raad van Ministers. De aanvankelijke aarzeling van Nederland bij aanvang van de Europese route verdween met de wisseling van de minister van Buitenlandse Zaken. In september 1952 maakte Stikker plaats voor Beyens. Beyens kiest niet langer voor economische integratie per sector. Daarvoor in de plaats komt de wens om te komen tot een gemeenschappelijk markt. Ook laat Nederland de intergouvernementele uitgangspunt achter en stelt het een supranationale integratie voor. In dit streven werd Nederland voornamelijk gesteund door de Europese instituties zelf en komt het meerdere malen tegenover Frankrijk te staan.

ÉÉN EUROPA, ÉÉN MARKT

Het argument dat Nederland het meest te winnen had bij vrijhandel, werd ook na de beginjaren een pijler in het Europabeleid. Nu Nederland geen koloniale mogendheid meer was, werd de continentale handel steeds belangrijker. Nederland streefde naar een volkomen vrij handelsgebied met daar omheen een zo laag mogelijk gemeenschappelijk tarief. Wat betreft de interne markt, richtte Nederland zich vooral op de Duitse markt. Duitsland diende volledig te integreren in de Europese markt. Dat kwam ten goede aan de Nederlandse economie, maar zeker ook aan de Europese veiligheid. Het aspect van liberalisering was toch in enige mate selectief. De liberalisering van de transportsector, waarin Nederland de grootste was in Europa, werd uit protectionistische redenen ongewenst geacht. (J.A. Schoneveld, 1965: 34)

Een tweede aspect van de gemeenschappelijke markt voor Nederland was de voortdurende wens om zo veel mogelijk Europese landen te betrekken. Al na de oprichting van de EEG in 1957 hamerde Nederland voortdurend op de wenselijkheid van een Engelse toetreding. Nederland wilde voorkomen dat er twee Europa's zou ontstaan. Deze vermoedens werden bevestigd in 1960 wanneer een groep West – Europese landen (Groot – Brittannië, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Oostenrijk, Portugal en Zwitserland) de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) oprichtten. Tot teleurstelling van Nederland kwam het niet tot een fusie van beiden organisaties, de grote lidstaten van de EEG waren tegen. Toen deze doelstelling onhaalbaar bleek, richtte Nederland zich op uitbreiding van de EEG. Eerste kandidaat in Nederlandse ogen was Engeland.

Het streven naar uitbreiding van de EEG kon rekenen op verzet van het Frankrijk van president de Gaulle. Het Franse verzet bevestigde in Nederland de angst opgesloten te raken in door Frankrijk gedomineerde continentaal Europa. Met het van het toneel verdwijnen van de Gaulle kwam de weg vrij voor een Engelse toetreding. Ook na de toetreding in 1973 (Engeland, Ierland en Denemarken) bleef Nederland hameren op het belang van uitbreiding. Ook de volgende uitbreidingen, in 1981 met Griekenland, in 1986 met Portugal en Spanje, in 1990 met het herenigd Duitsland en in 1995 met Finland, Oostenrijk en Zweden konden rekenen op steun vanuit Den Haag.

De vorming van een vrije en liberale markt was voor Nederland de centrale wens. Het beleid was op dat doel afgestemd.

DE KLEINTJES VOOROP

In de onderhandelingen op weg naar de EGKS speelde de angst voor directoriumvorming een belangrijke rol voor Nederland. Zeker in de jaren vijftig en zestig ziet Nederland zichzelf nog als een midden mogendheid tussen de grote en kleine landen in (J.A. Schoneveld: 24). In hoofdstuk I werd duidelijk dat Nederland een opwaardering in macht wist te bereiken. Toch bleef deze angst bij de Nederlandse beleidsbepalers meespelen, echter het accent verschuift nu naar consolidatie. Het consolideren van de eigen positie en het blokkeren van de grote landen speelde zich vaak af achter de andere pijlers. Zo vormde de toetreding van Engeland daarin een rol, Engeland kon de Franse aspiraties controleren. Zo ging het ook met het Franse voorstel in de jaren zestig om een politieke unie te vormen. Nederland blokkeerde dit Franse voorstel, door sommige de hoogtijdagen van de Nederlandse buitenlandse politiek genoemd, met een beroep op de vierde pijler: het primaat van de Atlantische samenwerking. Maar ook achter dit argument stond het tegengaan van directoriumvorming.

Ook de argumentatie van de derde pijler stond het afwenden van directoriumvorming in de schaduw. Supranationaliteit betekent de wens voor een onafhankelijke bestuursinstituut dat boven de partijen staat. Voor Nederland was de Europese Commissie het geschikte instituut bij uitstek. In Den - Haag hoopte men dat de Commissie aan invloed kon winnen ten opzichte van de Raad van Ministers en de Europese Raad. De Commissie diende het algemeen belang, en dat kwam overeen met het Nederlandse belang.

SUPRANATIONALITET UIT EIGENBELANG

Nederland had in de onderhandelingen over de EGKS nog met succes de invoering van de Raad van Minister bepleit, in de aanloop naar het verdrag van Rome wenste Nederland juist de invloed te verminderen. Dit streven naar supranationaliteit wordt vaak ten onterechte gezien als steun voor een federalistisch Europa. De grote wens van Nederland was een vrije liberale Europese markt door beslechting van de onderlinge tariefmuren. Supranationaliteit was daarin nooit een doel op zich, maar slechts het middel.

Zoals al eerder opgemerkt betekent supranationaliteit de depolitisering van beleid, en juist dat werd gezien in het voordeel van Nederland. Supranationaliteit diende als ondersteuning voor de economische wensen en het tegengaan van directoriumvorming. De institutie waarop Nederland haar pijlen richtte was de Raad van Europa en de Raad van Ministers. De macht van deze twee intergouvernementele instituties dienden tot het minimum te worden beperkt. Tegelijk diende de basis van de twee supranationale instituties, Europese Commissie en het Europees parlement, te worden verstevigd. Dat Nederland steeds benadrukte dat Europa haast moest maken met de democratisering, was geen zuivere democratie – ideologie maar voornamelijk ingegeven door het eigen belang.

De steun voor een supranationaal Europa kan ook als een instrument worden gezien van de consolidatiemanoeuvre (J. van der Harst, 2003: 134). Minder vergaande integratievoorstellen waarbij Nederland als machtsfactor inboette werden door Nederland overspeeld door een ultra supranationaal tegenvoorstel. Een voorstel waarbij Den Haag ervan uitgaat dat deze nooit en te nimmer door andere leden zou worden geaccepteerd. In zekere zin speelde Nederland hoogspel, want verlies van de eigen soevereiniteit viel ook in Den Haag zeer zwaar. Supranationaliteit als diplomatiek instrument maakt Nederland in veel ogen het land bij uitstek dat de Europese gedachten uitdroeg. Slechts enkele hadden het Haagse spel door, het was supranationaliteit in eigen belang.

HET PRIMAAT VAN HET ATLANTICISME

Al in de jaren vijftig van de twintigste eeuw maakte Nederland een duidelijke competentie scheiding tussen de NAVO en de Europese integratie. Vrede en veiligheid in Europa was mogelijk geworden door het actief optreden van de Verenigde Staten. Het uitbreken van de Koude Oorlog direct na de overwinning op Duitsland zorgt ervoor dat Nederland zich opnieuw tot de VS richt. De dreiging van het communistische Sovjet Unie was groot. In de ogen van Den Haag is alleen de VS militair en nucleair in staat West - Europa te beschermen. In zekere zin gaat de Duitse kwestie gedeeltelijk over in de Sovjet - kwestie. Dit veiligheidsaspect had diepgaande gevolgen voor het Europa beleid.

Europese integratie buiten het economische om is voor Den Haag in strijd met het atlanticisme. Integratie op politiek gebied, een gemeenschappelijk buitenlands beleid of militair gebied is onbespreekbaar. Opnieuw dient zich op dit terrein een tegenstelling aan tussen Nederland en Frankrijk. Begin jaren vijftig stelt Frankrijk de vorming van een Europese Defensiegemeenschap (EDG) voor. De Nederlandse regering houdt zich in eerste instantie afzijdig. Pas toen de VS groen licht gaf, sluit Nederland aan bij de onderhandelingen. Dat het verdrag uiteindelijk in 1954 sneuvelt, uitgerekend in het Franse parlement, kwam Nederland bijzonder goed uit. Ook politieke samenwerking zoals voorgesteld door Frankrijk in de jaren zestig (EPS) werd beoordeeld naar de consequenties voor het functioneren van de NAVO. Pas wanneer er een zekere ontspanning intreedt in enerzijds de Frans – Amerikaans spanningen, anderzijds de Koude Oorlog, staat Den - Haag een politieke samenwerking toe (Europese Politieke Samenwerking 1970).

EEN TIJD VAN SAMENSPEL

De vier pijlers van het Nederlands beleid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Alle vier de pijlers spelen een rol, soms verscholen achter elkaar maar altijd te samen. Het Nederlands streven naar supranationaliteit werd in de periode 1957- 1991 geacht samen te vallen met het Europese ideaal. Soms was het Nederlands standpunt tegenstrijdig ten opzichte van het eigenbelang. Uitbreiding van de Unie kon altijd rekenen op Nederlandse steun, echter de landen die toetraden waren allen groter dan Nederland waardoor de Nederlandse stem in verhouding kleiner werd. Na 1991 verdwijnt de voorspelbaarheid van het Nederlandse beleid.

DE VANZELFSPREKENDHEID VOORBIJ

Eind jaren tachtig en het begin jaren negentig deden het wereldbeeld sterk veranderen. Voor het eerst sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en het uitbreken van de Koude Oorlog zag Nederland zich genoodzaakt om haar buitenlandbeleid drastisch te wijzigen. In 1989 viel, tot verrassing van Nederland, de Berlijnse muur die twee jaar later werd opgevolgd door de hereniging van Duitsland. De snelheid van deze gebeurtenissen verrasten de wereld compleet. Even leek de geest van de Duitse kwestie weer uit de fles te zijn ontsnapt. Met name de Franse president Mitterrand zag de gebeurtenissen met lede ogen aan. Ook Minister-president Lubbers had aanvankelijk enkele bedenkingen bij de gebeurtenissen. Er kwam na bijna vijftig jaar plotsklaps een einde aan de Koude Oorlog. De vanzelfsprekendheid van een bipolaire wereld verdween, het was het begin van de suprematie van de Verenigde Staten.

Voor het Europese project veranderde er ook veel. Het einde van de Koude Oorlog maakte het westen duidelijk dat er eigenlijk nooit een Europese Gemeenschap had bestaan, er was slechts een West – Europese Gemeenschap. Er waren twee Europa's, één waarvan het westen het voorrecht had om onder bescherming te staan van de VS, en het oosten de pijn droeg van de Sovjetbezetting. Of om met de woorden van Voltaire te spreken; er is een Europa dat 'kent' en er is een Europa dat 'gekend' wil worden. Bijna vijftig jaar had West – Europa het alleenrecht genoten op militaire bescherming (NAVO) en economische hulp (Marshallplan), het hoefde niets te delen met de andere Europese naties (T. Judt, 1997: 51). Het wonder van West – Europa was in zekere zin mogelijk door het debacle van Oost – Europa. Maar met de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog kwam er een einde aan het Westerse alleenrecht.

Een einde aan de vanzelfsprekendheid, ook voor Nederland. De vier genoemde pilaren voor het beleid kwamen alle vier onder druk te staan. Niet dat ze verdwenen of vervangen werden, maar de invulling, de context en het gebruik veranderde drastisch.

NA DE KOUDE OORLOG

Het primaat van het Atlanticisme verdween ook na de Koude Oorlog niet. Europa had voor haar veiligheid, zowel in Europa als de wereld daarbuiten, de VS nodig. Deze afhankelijkheid werd deels door de Europese staten zelf opgelegd. Onmiddellijk na de Koude Oorlog gingen alle Europese staten over tot een drastische verlaging van het defensiebudget. Op deze manier leverden de Europese staten opnieuw haar veiligheid uit aan de VS. Dit werd al onmiddellijk na de Koude Oorlog duidelijk. In 1991 brak de Eerste Golfoorlog uit, hetgeen duidelijk maakte dat de internationale veiligheid in zijn geheel afhankelijk was van het krachtig optreden van de VS. Ook tijdens de Balkanoorlog (1995) kwam het politiek en militair onvermogen van de Europese samenwerking naar voren. Pas door militair ingrijpen van de VS in NAVO- verband in 1999 kwam er een einde aan het etnische geweld in de achtertuin van Europa. Dit structureel onvermogen van Europa om zelfstandig haar veiligheid internationaal te waarborgen bleef ook na 1991 bestaan. Het primaat van het Atlanticisme verdween niet als een van de pilaren van het beleid.

In 1998 namen Frankrijk en Engeland het initiatief tot oprichting van een Europees defensiemacht dat zowel binnen als buiten de NAVO kon optreden. Met de nodige tegenzin nam Nederland deel. Door actief mee te werken hoopte de toenmalige minister van defensie de Grave het Europese initiatief binnen het NAVO - kader te houden. Ondanks dat het de NAVO een gemeenschappelijke vijand ontbreekt en het vijftien jaar later nog steeds zoekende is naar haar toekomstige rol, is Nederland een nagenoeg onvoorwaardelijke bondgenoot. De benoeming van Jaap de Hoop-Scheffer als secretaris-generaal in 2004, alweer de derde Nederlander sinds 1952, was geen toeval.

De strijd tegen de overheersing door de grote Europese landen, dat in de begin jaren nog zeer prominent was, werd steeds minder in Den Haag gevoeld. Nederland was na de Indonesische onafhankelijkheid in 1949 niet klaar voor een rol in de schaduw. Met het verstrijken van de tijd lijkt ook Den Haag het krampachtige vasthouden aan 'wereldpolitiek' los te laten en vrede te hebben met de beperkte Nederlandse macht. Er trad een zekere ontspanning in toen in de jaren zeventig Engeland lid werd van de Europese Gemeenschap. Het gevaar van directoriumvorming werd na de Duitse hereniging minder, omdat tussen Frankrijk en Duitsland steeds meer onenigheid ontstond. Deze Frans- Duitse as lijkt recent weer in sterkte toe te nemen gezien het gezamenlijk optreden in bijvoorbeeld de Irak oorlog in 2002. Maar belangrijker is ten eerste de grote uitbreiding van de Europese Unie en ten tweede de diverse hervormingen van de Europese Raad waardoor deze steeds vaker met een gekwalificeerde meerderheid stemt. In het spel van verschillende coalities moeten ook grote landen op zoek naar partners. Hierdoor wordt de rol van de Frans – Duitse as minder groot (J. van der Harst, 2003: 141).

De hervorming van de Europese Raad door de verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice en Lissabon, maakte dit instituut voor Nederland acceptabeler. Dacht Den Haag tot aan 1991 nog dat de Europese Raad ten koste ging van kleinere landen zoals Nederland, na 1991 oordeelde men andersom. Met de keuze voor de Europese Raad wijzigde Nederland de koers naar een intergouvernementele samenwerking. Daarnaast bereikte Nederland haar primaire doel. De Europese markt werd in 1992 met het verdrag van Maastricht bereikt en werd er de basis gelegd voor de invoering van een gemeenschappelijke munt in 1999. De zolang gekoesterde wens van Nederland om één Europese markt te verkrijgen, was bereikt. Het effect daarvan was dat er een zekere verzadiging in Den- Haag optrad. Velen vonden dat Europa als project een pas op de plaats moest maken. Dit gevoel van terughoudendheid trad op, na wat in de geschiedenis bekend staat als 'Zwarte Maandag'. Het supranationale voorstel dat Nederland in 1992 als voorzitter van de EG doet werd zonder pardon door de overige landen afgewezen. Het zelfvertrouwen van Den- Haag kreeg een enorme knauw. Het Nederlandse voorstel werd vervangen voor het meer intergouvernementele voorstel van Luxemburg: Europese Unie.

NIEUWE BREUK IN HET BELEID

Bijna vijftig jaar lang, van 1952 tot 1991 was het Nederlandse beleid tegenover Europa vanzelfsprekend. Nederland werd van een van de '*founding fathers*' in 1952 tot het braafste jongentje van de Europese klas. Deze vanzelfsprekendheid was het resultaat van een nagenoeg unanieme steun van de politieke elite voor het Europees project. De voordelen en belangen van Nederland werden door geen enkele partij in twijfel getrokken. Ongeacht welke coalitie er in Nederland regeerde, het Europese beleid bleef consistent. De Tweede Kamer toonde zich telkens weer Europegezinder dan de regering zelf. Maar ook hierin blijkt na 1991 een breuk te zijn. De Nederlandse partijen staan steeds kritischer tegenover Europa. Eerst stond de VVD van Bolkenstein daarin alleen, nu zijn er van links tot rechts steeds meer partijen die kritischer dan ooit kijken naar ontwikkelingen in Brussel.

Oorzaken vanuit het internationale perspectief zijn hierboven genoemd. Wat niet onvermeld mag blijven is dat de Nederlandse burger geen stem had in het Europa-debat. Niet via de politieke partijen die Europa nooit maakten tot inzet van het verkiezingsdebat, terwijl diezelfde burger steeds directer geraakt wordt door het beleid uit Brussel. In het referendum over de Europese grondwet mocht de burger zich voor het eerst direct uitspreken over de Europese integratie. Wat had moeten worden tot een triomftocht van de voorstanders werd een debacle groter dan die maandag in 1992. De breuk die in 1991 werd ingezet werd hierdoor versterkt. Nederland wenste een intergouvernementele samenwerking door versterking van de positie van nationale parlement, een samenwerking zonder federale kenmerken of pretenties en een beperking van het verlies aan soevereiniteit. Langzaam vormen dit de nieuwe pijlers van het beleid. Langzaam, want van een consistent beleid is, zo kort na de breuk, nog geen sprake. Op naar een nieuwe vorm van vanzelfsprekendheid?

DE CONTINUÏTEIT VAN BREUKEN

Het buitenlandbeleid van een land wordt doorgaans gekenmerkt door een grote mate van continuïteit. De Nederlandse buitenlandse politiek wordt eveneens gekenmerkt door grote blokken van continuïteit. Vanaf het ontstaan van de Republiek in de zestiende eeuw tot en met het verlies van België in 1830 was het beleid gericht op het voorkomen van machtsmarginalisatie. Van 1830 tot aan de Tweede Wereldoorlog vormde de neutraliteitspolitiek de voornaamste pijler van het beleid. Na de Tweede Wereldoorlog tot aan de dag van vandaag zijn de hoofdpijlers het Atlanticisme en de Europese integratie. Binnen één zo'n pijler zijn meerder pijlers waar te nemen. Dit essay heeft laten zien dat er zich binnen de pijler 'Europa' meerdere breukpunten hebben voorgedaan. Met andere woorden, de pijler 'Europa' zelf heeft niet ter discussie gestaan, maar de invulling van de pijler wel. Europa als project van natiestaten heeft sinds de start in 1952 geen enkele fundamentele twijfel opgeroepen. Het is bijzonder dat een degelijk ingrijpende samenwerking zo breed gedragen wordt door zowel de politieke elite als de bevolking. Zelfs partijen die zich aan de uiterste randen van het politieke spectrum bevinden zijn het er over eens dat Nederland te winnen heeft bij een Europese samenwerking. Door de geschiedenis heen heeft alleen de Communistische Partij zich actief verzet tegen Europa. Anno 2008 lijkt Europa veel van haar aanhang in de politiek en onder de bevolking te hebben verspeeld. Maar een degelijke conclusie is te kort door de bocht. Opnieuw staat niet Europa als totaalproject ter discussie, maar wel de vraag welke richting Europa heen moet.

Continuïteit gaat gepaard met veranderingen (D. Hellame, 1995:10), dit geldt ook voor het Nederlandse Europabeleid. Dit essay heeft laten zien dat er sinds de Europese samenwerking zich drie breuken hebben voorgedaan. De eerste breuk loopt tot aan de oprichting van de EGKS in 1952. Er kwam een einde aan meer dan een eeuw van neutraliteit. De eerste jaren van de Europese samenwerking koos Nederland voor een intergouvernementeel Europa. Van 1952 tot aan 1991 veranderde dat in een streven naar een supranationaal Europa. Dit is de tweede breuk in het beleid. De derde breuk werd zichtbaar na de Koude Oorlog in 1991 en Zwarte Maandag. De supranationale koers wordt los gelaten voor een intergouvernementele koers. Het Nederlandse 'nee' in het Europese referendum in 2005 is geen breuk maar werkt slecht als een katalysator voor de breuk uit 1991. Toch zijn breuken in het beleid iets relatiefs. Niet alle breuken zijn even diep. Zo is de breuk van een supranationale koers naar een intergouvernementele koers na 1952 minder scherp dan de laatste breuk in 1991. Dit alleen al gezien het feit dat in 1991 een periode van bijna vijftig jaar werd afgesloten. Daarnaast laten de drie breuken ook sporen van continuïteit zien. Ondanks dat het Nederlandse Europabeleid drie verschillende periodes kent, zijn er twee uitgangspunten die altijd aanwezig zijn. Het Nederlandse beleid staat altijd in dienst van het eigenbelang van Nederland. De waan dat Nederland buiten het eigenbelang Europese politiek bedrijft is een mythe. Net als alle andere lidstaten in Europa handelt Nederland ten eerste en voornamelijk uit eigenbelang. Ten tweede de passieve houding van de burger naar Europa toe. Tot aan het referendum was Europa nooit onderdeel van het publieke debat. Deze passiviteit werd mede veroorzaakt door de politiek zelf. Geen enkele partij, hoewel D'66 enigszins een positieve uitzondering vormt, heeft daartoe nooit de moeite genomen. Ook na het referendum, nu ruim drie jaar geleden, lijkt niets op een vorming van een publiek debat.

Nu lijkt Europa een Europa te worden van de natiestaten op basis van intergouvernementele besluitvorming. Het verdrag van Lissabon, dat in 2008 geratificeerd moet worden, legt de nadruk op de posities van de nationale parlementen. Nederland sluit zich aan bij deze koers, die breed gedragen wordt in Europa. Ondanks de breuken in het Europabeleid staat Europa als project niet ter discussie. Het devies is niet langer: Nederland heeft Europa nodig, maar: Nederland heeft een Europa nodig.

LITERATUURLIJST

Harst, van der J., (2003), *De verdwenen voorspelbaarheid. Het Nederlandse Europabeleid tijdens en na de Koude Oorlog: een vergelijking*, in: Zwan, B. van der (red.), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, Amsterdam, Uitgeverij Boom

Hellema, D., (1995), *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum B.V.

Schoneveld, J.A., (1965), *Tussen Atlantica en Europa. Over opkomst en ondergang van de Spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek*, Schiedam, Drukkerij de Eendracht

Tony, J., (1997), *Een grenzenloze illusie? De kwestie Europa*, Utrecht, Bijleveld

Voorhoeve, J., (1979), *Peace, profit and principles*, Den Haag, Uitgeverij Martinus Nijhoff

Vries, de J., (1977), *De Nederlandse economie tijdens de twintigste eeuw: een verkenning van het meest kenmerkende*, Haarlem, Fibula-Van Dishoeck