

6.

Europa: blinde vlek?

Het parlement vormt de verbinding tussen kiezers en regering. Het vertegenwoordigt het Nederlandse volk en namens het volk neemt het deel aan het wetgevingsproces en controleert het de regering. In de voorafgaande hoofdstukken hebben we gezien dat er zich in beide relaties problemen voordoen. Het vertrouwen van kiezers in politici, politieke partijen en politieke instituties lijkt tanende en ook kamerleden constateren in meerderheid dat er een kloof is tussen kiezers en gekozenen. Hun vertrouwen in de kiezers is beperkt en zij voelen weinig voor staatkundige hervormingen die de rechtstreekse invloed van kiezers in het politieke besluitvormingsproces zouden kunnen vergroten. In de relatie tussen Tweede Kamer en regering blijkt een dualistische verhouding nog altijd de heersende norm te zijn, maar in de politieke werkelijkheid zet een monistische verhouding de toon.

Al deze problemen lijken te worden uitvergroot met betrekking tot het vraagstuk van de Europese eenwording. Op 1 juni 2005 stemde ruim 61 procent van de kiezers tegen de ratificatie van het *Verdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet*. In binnen- en buitenland was de verbijstering over deze uitslag groot. Nederland gold immers als een van de braafste jongetjes van de Europese klas. Sinds mensenheugenis was de steun voor de Europese eenwording vrijwel nergens zo hoog als in Nederland. Nog in het najaar van 2004 stemde volgens de Eurobarometer, het halfjaarlijkse enquêteonderzoek van de Europese commissie, nog 73 procent van de Nederlanders in met het idee van een Europese grondwet. En op de vraag of het lidmaatschap van de EU een goede zaak is, antwoordde maar liefst 75 procent positief (Van der Kolk en Aarts 2005).

Maar even verbijsterend was de enorme kloof die zich leek te openbaren tussen de kiezers en de politieke partijen die hen vertegenwoordigden. De ruim zestig procent van de kiezers dat de grondwet verwierp had immers slechts in de SP, de Christen-Unie, de SGP, de LPF en het onafhankelijke kamerlid Wilders parlementaire medestanders. Deze partijen hadden samen echter niet meer dan 22 kamerzetels. Alle andere politieke partijen, samen goed voor de overige 85 procent van de kamerzetels, hadden het verdrag willen ratificeren.

Daarmee leek in Nederland een einde gekomen aan de *permissive consensus* (Lindberg en Scheingold 1970) van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de Europese eenwording: die eenwording was weliswaar altijd een elitaire aangelegenheid geweest, maar de bevolking leek zich daar weinig om te bekommeren en stemde er stilzwijgend mee in.

Maar gold die *permissive consensus* niet evenzeer voor het gros van de Tweede Kamer? Was 'Europa' niet vooral een aangelegenheid van de regering waar de Tweede Kamer zich maar weinig aan gelegen liet liggen? En voorzover de Kamer al bij de besluitvorming betrokken was, werd de oordeelsvorming dan niet overgelaten aan een klein groepje Europa-deskundigen?

Daarmee, maar nu specifiek in relatie tot het vraagstuk van de Europese eenwording, zijn in dit hoofdstuk dezelfde vragen aan de orde als in de voorafgaande hoofdstukken: is er inderdaad een kloof tussen kiezers en gekozenen met betrekking tot Europa? Welke lessen moeten er getrokken worden uit het referendum van 2005? Is dat referendum voor herhaling vatbaar? Zou de controle van het parlement op de regering met betrekking tot Europese aangelegenheden niet versterkt moeten worden, en zo ja hoe dan? Houdt het doorsnee kamerlid zich eigenlijk wel met Europese zaken bezig, of wordt dit overgelaten aan enkele fractiespecialisten?

Een Europese 'kloof'?

Wellicht de belangrijkste reden waarom de uitslag van het referendum als een donderslag bij heldere hemel kwam, is dat er in Nederland niet eerder een referendum over 'Europa' is gehouden. De houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van Europa is weliswaar altijd overwegend positief geweest, maar dat is tot op zekere hoogte bedrieglijk. Ten aanzien van belangrijke specifieke ontwikkelingen was de stemming al langer zeer kritisch. De negatieve uitslag van het referendum is vaak in verband gebracht met de invoering van de euro en de mogelijke toelating van Turkije. Hoe groot de invloed van deze beide issues precies is geweest valt moeilijk vast te stellen, maar de opvattingen over beide kwesties hielden in elk geval sterk verband met de keuze die kiezers bij het referendum maakten. Hoe negatiever zij stonden ten opzichte van de invoering van de euro en de toelating van Turkije, hoe groter de kans dat zij tegen de grondwet stemden (Aarts en Van der Kolk 2005). Maar voorzover zich hier een kloof openbaart met betrekking tot de invoering van de euro en de uitbreiding van de Unie, was deze allesbehalve nieuw.

Hoe de opvattingen van politici en burgers zich ten opzichte van elkaar verhielden tijdens de aanloop naar de invoering van de euro, blijkt uit gegevens van de *European Election Study 1994* en het daarmee verbonden onderzoek onder de leden van het Europees Parlement en de leden van de nationale parlementen van de lidstaten in 1996. Aan alle drie de groepen, kiezers, leden van het Europees Parlement en leden van de nationale parlementen, werd gevraagd aan te geven in hoeverre men een voorstander was van de invoering van een gemeenschappelijke munt dan wel juist vast wilde hou-

den aan de handhaving van de eigen nationale munteenheid. De verschillen tussen het Europese electoraat en de leden van het Europees Parlement bleken toen al enorm groot te zijn. Van de Europarlementariërs koos zestig procent voor een onvoorwaardelijke invoering van de euro. Slechts twintig procent van de kiezers deelde deze uitgesproken positie. Bijna dertig procent van de kiezers plaatste zichzelf juist op de extreme positie aan de andere kant van de schaal. Dat wil zeggen dat zij juist onvoorwaardelijk wilden vasthouden aan de eigen nationale munt. Dit patroon herhaalt zich in vrijwel alle landen. Met uitzondering van Denemarken en vooral Zweden, waar ook de leden van het Europees Parlement hun enthousiasme voor de invoering van de euro wisten te verbergen, laten de leden van het Europees Parlement uit alle lidstaten hun kiezers ver achter zich. De grootste kloof bestond in Duitsland. Terwijl de Duitse leden van het Europees Parlement tot de grootste voorstanders van de invoering van de euro behoorden, wilde het Duitse electoraat massaal vasthouden aan de Duitse mark.

In Nederland waren de verschillen minder extreem dan in Duitsland, maar ook hier lagen de opvattingen van kiezers en Europarlementariërs ver uit elkaar. Als we de verschillen per politieke partij bekijken, zien we in feite al hetzelfde patroon dat zich zo'n tien jaar later bij het referendum zou openbaren. Terwijl alle grote politieke partijen tegen elkaar aan schurken aan de uiterst positieve kant van de schaal, blijven hun kiezers steken rond het midden. Het gevolg is dat de kleine politieke partijen aan weerszijden van het politieke spectrum het electoraat ten aanzien van dit vraagstuk beter vertegenwoordigen dan de grote politieke partijen.

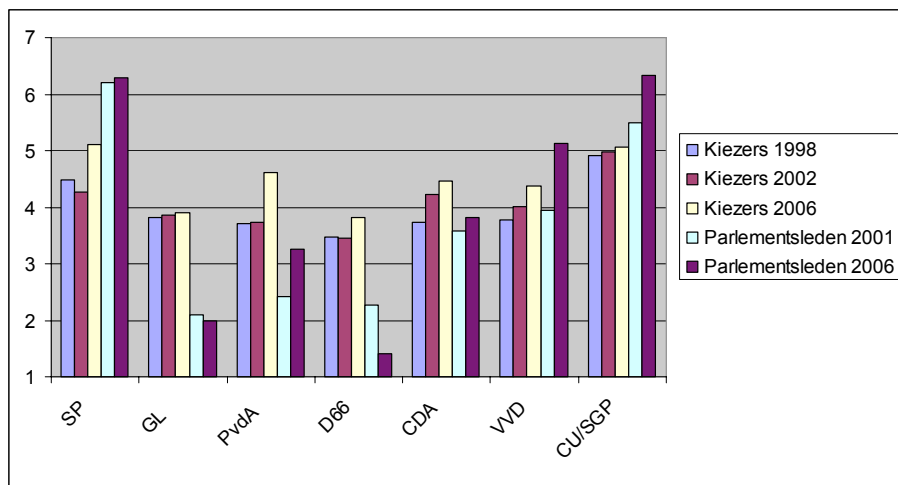
Wanneer men de opvattingen van de kiezers vergelijkt met die van de leden van de nationale parlementen verandert het beeld niet of nauwelijks. Gemiddeld zijn de nationale volksvertegenwoordigers wat minder uitgesproken in hun opvattingen en daardoor komen zij iets dichterbij hun kiezers, maar het patroon is niet wezenlijk verschillend (Schmitt en Thomassen 1999).

Ook ten aanzien van de uitbreiding van de Unie met vooral de landen van het voormalige Oostblok, om over Turkije maar niet te spreken, diende zich al lang vóór 2004 een diepe kloof aan tussen de burgers van Europa en hun regeringen die besloten tot de uitbreiding van de Unie met deze landen. De steun onder de bevolking voor die uitbreiding was minimaal, in Nederland al evenzeer als elders in Europa (Scheuer 1995), en er is geen enkele aanwijzing dat die steun inmiddels is toegenomen (Dekker, Ederveen e.a. 2006).

In het nationaal kiezersonderzoek van 1998, 2002 en 2006 en in het parlementsonderzoek van 2001 en 2006 is de vraag gesteld of de Europese inte-

gratie niet te ver is doorgeschoten dan wel juist verder zou moeten gaan. Daardoor zijn we niet alleen in staat om na te gaan hoe groot de verschillen tussen kiezers en gekozenen zijn met betrekking tot deze algemene houding ten aanzien van het proces van integratie, maar ook of er in dit opzicht na het referendum een verandering is opgetreden.

Figuur 6.1 Kamerleden en kiezers over Europese integratie



De staven in figuur 6.1 geven per partij¹ de gemiddelde score weer op een schaal die loopt van 1 tot 7, waarbij 1 staat voor ‘de Europese eenwording zou nog verder moeten gaan’ en 7 voor ‘de Europese eenwording is al veel te ver gegaan’. De gegevens in deze figuur laten een aantal conclusies toe. In de eerste plaats zien we dat er tussen de kiezers van de grotere partijen maar weinig verschillen zijn. Dit is een weerslag van het feit dat ‘Europa’ nauwelijks een rol speelt in de partijkeuze van de kiezers. Dit is op zijn beurt mede toe te schrijven aan het feit dat vooral de grotere politieke partijen zich niet of nauwelijks ten opzichte van elkaar profileren. Ook na het referendum, in de campagne voor de verkiezingen van 2006, zwegen deze partijen in alle talen over hoe het verder moest met Europa. En waar politieke partijen zich niet ten opzichte van elkaar profileren, is het voor de kiezers vrijwel ondoenlijk daar in hun partijkeuze rekening mee te houden.² In de tweede plaats zien we dat de kiezers van alle partijen, met uitzondering van die van GroenLinks en CU/SGP, opgeschoven³ zijn naar een minder pro-Europees standpunt. In 1998 bevonden de kiezers van alle hier vertegenwoordigde partijen, met uitzondering van die van de SP en CU/SGP, zich gemiddeld nog aan de pro-Europese kant van de schaal. Maar in 2006 is ook het electoraat van de drie grootste partijen over het midden van de schaal (4)

heen geschoten. Of dit een gevolg is van de politisering ten tijde van het referendum, valt overigens niet met zekerheid vast te stellen. In de derde plaats zien we dat het bij CDA en VVD nogal los loopt met de kloof tussen de opvattingen van kiezers en gekozenen op dit punt, maar bij GroenLinks, D66 en de PvdA is deze groot. Bij deze partijen zijn de kamerleden meer pro-Europa dan hun kiezers. Opvallend is overigens dat bij de SP en CU/SGP de kloof even groot is, maar dan in omgekeerde richting: de kamerleden zijn gemiddeld meer uitgesproken in hun opvatting dat de Europese integratie te ver is doorgeschoten dan hun kiezers. Een vierde conclusie is dat de kamerleden van PvdA en VVD en in mindere mate die van het CDA zijn opgeschoven in een minder pro-Europese richting. Het effect van die beweging voor de afstand tot hun kiezers is echter verschillend. Bij het CDA en de PvdA helpt het in wezen niet omdat hun kiezers even hard zijn weggelopen van hun gemiddelde positie in 2002. En voorzover de kamerleden van de VVD en van CU/SGP uit het referendum de les hebben getrokken dat de Europese eenwording getemporeerd moet worden, is er sprake van een overreactie want door hun beweging hebben zij de afstand tot hun kiezers juist vergroot.

Lessen uit het referendum

Of deze veranderingen het gevolg zijn van lessen die leden van de Tweede Kamer uit het referendum hebben getrokken, valt op basis van deze gegevens overigens niet te zeggen. Meer inzicht bieden de antwoorden op de volgende vraag die de kamerleden naar aanleiding van het referendum is voorgelegd:

‘In het vorig jaar gehouden referendum wezen de Nederlandse kiezers in grote meerderheid het grondwettelijk verdrag af. Welke lessen vindt u dat politici en politieke partijen uit deze uitslag zouden moeten trekken?’

De antwoorden op deze vraag zijn gegroepeerd in tabel 6.1. Omdat kamerleden meerdere antwoorden konden geven hebben we deze niet alleen gepercenteerd op het aantal gegeven antwoorden, maar ook op het aantal kamerleden dat de vraag heeft beantwoord. De antwoorden kunnen ruwweg in drie categorieën worden gegroepeerd. De eerste groep heeft betrekking op het referendum als instrument in de politieke besluitvorming. Ruim een kwart van de kamerleden vraagt zich af of een referendum wel een deugdelijk instrument is om de burgers bij het politieke besluitvormingsproces te betrekken. Een enkeling is erg gedecideerd in zijn oordeel: ‘één van de lessen is niet zo’n stom referendum te organiseren’. Maar de meeste kamerleden die geen voorstander van een referendum zijn, uiten zich iets subtieler.

Eén van hen beroept zich op een zuiver Burkeaanse opvatting van de rol van volksvertegenwoordiger (zie hoofdstuk 2):

‘Dat je zoiets als een Grondwet niet door het volk moet laten besluiten. Het staat te ver van hen af. Ze hebben zoiets van: daarom kiezen wij het parlement en dat moet de juiste besluiten nemen.’

Tabel 6.1 *Uit het referendum te trekken lessen (%)*

	% van antwoorden	% van kamerleden
Europa is te ver, te snel gegaan	18	22
Referendum ongeschikt, geen referendum meer	23	28
Beter communiceren	21	26
Burgers grotere rol geven, meer draagvlak zoeken	16	20
Er is een kloof tussen burgers en politiek/Europa	4	5
Politieke partijen moeten duidelijker zijn, meer politiseren	6	7
Europa wordt teveel de schuld gegeven	4	5
Overige	8	9
Totaal	100	122
N	133	109

Verder speelt voor een aantal kamerleden een belangrijke rol dat de kiezers zich in hun perceptie veelal hebben laten leiden door motieven die als zodanig niets met de grondwet te maken hadden:

‘Het referendum zegt meer over de kloof tussen kiezer en gekozenen dan over wat de kiezers van Europa vinden. Het was stap nummer-zoveel in de Fortuyn-revolte, maar het had niet zoveel te maken met wat er precies in het Europese grondwetsvoorstel stond.’

‘Dat referenda niet werken. En dat het nauwelijks mogelijk is om op inhoud campagne te voeren. Dat zijn wel mijn lessen. Het ging over de euro en Turkije en over het kabinet en niet over de Grondwet.’

‘Ik vind het vervolgens buitengewoon te betreuren dat dat referendum is gehouden, omdat je achteraf, waar wij van tevoren ook bang voor waren, kunt stellen dat het referendum niet over het grondwettelijk verdrag is gegaan, maar een ventiel voor ongenoegen is geweest voor heel veel kiezers die vonden dat het ongenoegen over de Euro, de ongebreidelde groei van de Europese samenwerking over het kabinet uitgesproken moest worden.’

De kern van een tweede categorie van antwoorden is dat ‘de politiek’ de lessen van het referendum vooral op zichzelf moet betrekken: er is slecht gecommuniceerd met de burgers, burgers zouden meer bij het politieke proces betrokken moeten worden, politieke partijen zouden veel duidelijker moeten zijn over wat ze met Europa willen en daarover met elkaar het debat aangaan. En de regering en politieke partijen moeten zich niet voortdurend afzetten tegen ‘Brussel’: wie wind zaait, moet niet verbaasd opkijken als het gaat stormen.

De communicatieproblemen die kamerleden noemen, hebben ten dele specifiek betrekking op de aanloop naar het referendum:

‘De kiezer heeft altijd gelijk. Het is absoluut niet goed uitgelegd, we zijn er te zelfvoldaan van uitgegaan dat wij het goede advies hadden gegeven en we hadden te weinig de thermometer in de samenleving staan. We hebben mensen ook niet goed voorbereid. Kennelijk hebben we ze onvoldoende van informatie voorzien. Ik sluit ook niet uit dat de uitslag een boodschap van onvrede was, maar dat is maar een gedeelte van de verklaring. Dus als politiek zijn wij er niet in geslaagd om nut en noodzaak uit te leggen. Er is volkomen verkeerd geschat hoe het bij burgers leefde.’

‘Dat we hebben verzuimd mensen mee te nemen in alles wat te maken heeft met Europa. Dat we slecht uitgelegd hebben dat de Grondwet niets anders was dan gebundelde verdragen die we nu nog steeds hebben. Daardoor heeft de Grondwet een status gekregen die veel meer was dan het eigenlijk was.’

‘De hele informatiecampagne was te laat, te weinig en verschrikkelijk beroerd. Als je echt wilt dat er nee gezegd wordt, moet je zo campagne voeren.’

Maar veel kamerleden zien de gebrekkige communicatie met de burgers niet als een incidenteel maar als een structureel probleem:

‘Wij hebben nauwelijks gecommuniceerd, zeg maar met de kiezers gesproken over wat er in Europa gebeurde. Dat hebben we nagelaten. We hebben ze niet betrokken bij het ding waar wij mee bezig waren. En in de tweede plaats hebben we nog een stomiteit begaan. We hebben niet gereageerd op de zaken waar de kiezers verontrust over waren. We hebben onze mond en onze oren dicht gehouden. Dat moet absoluut beter.’

‘Dat we de bevolking veel meer moeten betrekken bij wat er gebeurt op Europees niveau, wat Europa voor ons betekent en heeft betekend en zal betekenen. Er is een ‘nee’ gekomen op de grondwet en nu is er een oorverdovende stilte. Dat vind ik heel raar; mensen hebben niet gezegd dat er niks mag gebeuren en dat vooral alles stil moet worden gehouden, de mensen hebben volgens mij eigenlijk een signaal afgegeven dat we ze meer moeten betrekken in wat er gebeurt. Dat wordt te weinig gedaan en dan kun je ze ook niet echt meenemen want dan weten ze niet wat Europa precies voor ze betekent en wat ze van Europa kunnen verwachten. Ik denk dat de meeste mensen totaal geen idee hebben waarom het goed is

dat we bij Europa horen en dat moet je niet gaan uitleggen als de grondwet er is, maar steeds opnieuw.'

'Dat Europa veel meer ook in de Nederlandse politiek moet integreren. Het gaat niet alleen om de integratie van Nederland in Europa, maar ook van Europa in Nederland. Dat Europa veel meer moet worden geproblematiseerd en gepolitiiseerd. Dat het dus discussies worden waarbij ook de bevolking een actieve bijdrage, een actieve rol kan spelen. Veel meer mensen er van weten te overtuigen dat Europa niet iets is van buiten de deur maar dat iedereen daar gewoon mee te maken heeft. Verder ook veel meer maatschappelijke organisaties betrekken bij debatten over Europa en ook burgers stimuleren daaraan deel te nemen. Maar daar moet de Kamer zelf een hele grote rol in spelen. De Kamer moet dat ook zelf organiseren.'

En nog explicieter over de rol van politieke partijen:

'Dat politieke partijen veel duidelijker naar de kiezer moeten zijn over wat ze willen op Europees gebied. En dan speelt dus ook controle bij de wetgeving; als je dat actief doet, dan maak je duidelijk dat je invloed uitoefent en dat de kiezer door jou te kiezen of door een andere partij ook invloed heeft.'

En over het negatieve beeld van Europa dat politici zelf geschapen zouden hebben:

'Niet voortdurend de schuld geven aan Europa. Dat is de afgelopen twintig jaar gebeurd. Zodoende is er een enorme weerstand opgebouwd tegen Europa.'

'Het negatieve klimaat dat de politiek heeft geschapen ten opzichte van Europa heeft direct reflectie op de kiezers gehad. Dat moeten we onszelf verwijten, dat we niet in een vroeg stadium de noodzaak van Europa op de kaart hebben gezet, in het kader van vrede, veiligheid, economie, enzovoorts.'

Tenslotte trekt ruim een vijfde van de kamerleden inhoudelijke conclusies met betrekking tot de Europese eenwording. In hun ogen heeft het referendum duidelijk gemaakt dat zowel de verdieping als de uitbreiding van de Europese Unie te snel zijn gegaan. De les die hieruit getrokken moet worden is dat er een pas op de plaats gemaakt moet worden:

'De grootste les is dat we ongebreidelde uitbreiding van het aantal lidstaten en van de bevoegdheden van de Europese Unie een halt moeten toeroepen. Dat we de principiële vraag naar de grenzen van de Unie moeten beantwoorden, zowel de grenzen in geografische zin als in inhoudelijke zin. En dat we ook de 'guts' moeten hebben om voorstellen tegen te houden.'

'Dat Nederland niet teveel zaken door Brussel moet laten behartigen. Dus dat we baas in eigen huis moeten blijven.'

Wat vinden kamerleden per saldo van het referendum: is het voor herhaling vatbaar? De vraag of ook toekomstige Europese verdragen in de vorm van een referendum aan de kiezers moeten worden voorgelegd leverde de antwoordverdeling in tabel 6.2 op. Ook zijn in deze tabel de antwoorden weergegeven op de vraag of ook eventuele toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie aan een referendum onderworpen moeten worden.

Tabel 6.2 Referendum bij toekomstige verdragen en uitbreidingen? (%)

Partij		(Helemaal)eens	Eens/Oneens	(Helemaal)oneens	Totaal	N
CDA	Verdrag	11	8	81	100	36
	Uitbreiding	8	6	86	100	36
PvdA	Verdrag	34	28	38	100	32
	Uitbreiding	31	6	63	100	32
VVD	Verdrag	6	6	88	100	17
	Uitbreiding	18	6	76	100	17
SP	Verdrag	71	29	0	100	7
	Uitbreiding	71	29	0	100	7
Groen-Links	Verdrag	67	33	0	100	3
	Uitbreiding	67	0	33	100	3
LPF	Verdrag	0	33	67	100	3
	Uitbreiding	100	0	0	100	3
D66	Verdrag	40	20	40	100	5
	Uitbreiding	20	20	60	100	5
Overige	Verdrag	29	18	57	100	7
	Uitbreiding	43	14	43	100	7
Totaal	Verdrag	25	18	57	100	110
	Uitbreiding	27	8	65	100	110

Uiteindelijk wil slechts een kwart van de kamerleden Europese verdragen in de toekomst aan het electoraat voorleggen. Daar past overigens wel een nuancering bij. Nog eens 18 procent stemt er niet zonder meer mee in dat toekomstige verdragen aan een referendum onderworpen zouden moeten worden, maar wijst het ook niet zonder meer af. Uit de toelichting die sommige kamerleden bij hun antwoord geven blijkt dat althans een deel van deze groep wel verdragen met een grondwettelijk karakter wederom aan de kie-

zers zou willen voorleggen, maar andere verdragen niet. Dat neemt niet weg dat een ruime meerderheid een referendum bij toekomstige gelegenheden zonder meer afwijst. Er zijn wel grote verschillen tussen politieke partijen, volgens hetzelfde patroon dat we ook gezien hebben toen de meningen ten aanzien van een referendum in algemene zin aan de orde waren (zie hoofdstuk 2). Alleen bij de SP en GroenLinks is een duidelijke meerderheid zonder meer voorstander van een referendum bij toekomstige verdragen. Bij de PvdA liggen de verhoudingen genuanceerder. Mogelijk is er ook binnen die fractie een meerderheid voor een referendum in het geval van verdragen met een grondwettelijk karakter maar niet als het om gewone verdragen gaat. Bij het CDA en de VVD is een overgrote meerderheid tegen het houden van een referendum bij toekomstige verdragen. Dat is een heel ander beeld dan op de avond van 1 juni 2005 nog was te zien nadat de uitslag van het referendum bekend was geworden. Toen riepen politici, ook van de partijen die liever een andere uitslag hadden gezien, nog in koor dat het referendum een feest voor de democratie was geweest. Maar volgens de meeste kamerleden moest het maar bij dat ene feest blijven.

Opvallend is dat zelfs D66 waarvan de leden zich vrijwel unaniem voor een correctief referendum uitspraken (zie hoofdstuk 2), verdeeld is over het houden van een referendum over toekomstige Europese verdragen. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat aan de standpuntbepaling ten aanzien van toekomstige referenda een zeker opportunisme niet vreemd is: wellicht is het maar beter de kiezers geen nieuwe kans te geven een uitspraak te doen die de politici niet zint. 'Eens maar nooit meer' is de les die een meerderheid van de kamerleden uit het referendum blijkbaar getrokken heeft. In de afweging die veel leden van de Tweede Kamer daarbij lijken te maken, schuilt een opvallende paradox. Enerzijds heeft het referendum blijkbaar tot inzichten geleid die er zonder dat referendum niet geweest zouden zijn, maar daarmee is de boodschap ook wel begrepen. Aan een herhaling van de mogelijkheid om via een nieuw referendum welke boodschap dan ook over te laten brengen, is duidelijk geen behoefte. Dat lijkt ook de beweegreden te zijn van het in februari 2007 aangetreden vierde kabinet Balkenende om niet zonder meer akkoord te gaan met een referendum als beslist moet worden over een nieuw verdrag ter vervanging van het huidige ontwerpverdrag.

Voor het houden van een referendum bij toekomstige uitbreidingen van de Unie is eveneens slechts een kwart van de kamerleden te porren. Wanneer men alleen naar de drie grootste politieke partijen kijkt, is de afwijzing hier echter nog massaler. Ook bij de PvdA is nu een royale meerderheid zonder meer tegen.

Daarmee lijkt zich een dubbele kloof af te tekenen tussen kiezers en gekozenen. Naast een inhoudelijke kloof ten aanzien van de grondwet en wellicht de breedte en de diepte van de Europese eenwording, lijkt er ook een duidelijke kloof te bestaan ten aanzien van de wijze waarop de burgers bij dit proces betrokken moeten worden. Uit opinieonderzoek komt immers steeds weer naar voren dat de kiezers in overgrote meerderheid zich uit willen kunnen spreken over een nieuw, al dan niet grondwettelijk, verdrag. Die tweede kloof is opvallend omdat in de verklaring van Laken uit 2001, waarin de Europese Raad de Conventie aankondigde die uiteindelijk zou leiden tot het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, werd aangekondigd dat de positie van de burgers versterkt moest worden:

‘Binnen de Unie moeten de Europese instellingen nader tot de burger komen. De burgers scharen zich ongetwijfeld achter de grote doelstellingen van de Unie, maar ze zien niet altijd een verband tussen deze doelstellingen en het dagelijkse optreden van de Unie. [] Maar misschien nog belangrijker: de burgers vinden dat alles veel te veel boven hun hoofd bedisseld wordt en willen een betere democratische controle.’

Democratische controle

Het ziet er naar uit dat de kamerleden in overgrote meerderheid die democratische controle zelf willen uitvoeren. Maar doen zij dat ook? En kan die controle versterkt worden? En zo ja hoe dan?

Tabel 6.3 Controle op opstelling Nederlandse regering in de Raad van Ministers (%)

	1990	2001	2006
Te veel	1	1	0
Voldoende	18	17	23
Te weinig	81	82	77
Totaal	100	100	100
N	134	133	109

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat een groot deel van de kamerleden van mening is dat de kamer in haar controlerende taak tekort schiet, vooral vanwege de monistische verhouding tussen de regering en de regeringsgezinde fracties in de Tweede Kamer en de knellende banden van het regeerakkoord. In hoeverre geldt dit ook voor Europese aangelegenheden? Uit tabel 6.3 blijkt dat het probleem hier nog groter is. In 2006 vindt bijna 80 procent van de leden dat de Tweede Kamer te weinig controle uitoefent op de opstelling van de Nederlandse regering in de Raad van Ministers van de Europese Unie. Dat is overigens geen probleem waarvan men recentelijk doordrongen is geraakt. Ook in 1990 en 2001 bestond deze opvatting al bij ongeveer 80

procent van de toenmalige kamerleden. Maar blijkbaar is er niet veel ten goede veranderd, al wijzen enkele kamerleden in een toelichting op hun antwoord erop dat de controle nog steeds volstrekt onvoldoende is, maar wel beter wordt.

Op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken bestaat overigens een instemmingsprocedure. Op deze terreinen is de minister verplicht om het standpunt dat hij in het beraad van de Raad van Ministers wil innemen eerst aan de Kamer voor te leggen. Zowel in 2001 als 2006 is kamerleden gevraagd of zij deze procedure zouden willen uitbreiden tot andere terreinen.

Tabel 6.4 Instemmingsprocedure parlement (%)

	2001	2006
Uitbreiden	53	59
Handhaven huidige vorm	35	37
Afschaffen	13	4
Totaal	100	100
N	127	106

Daar is in beide jaren een meerderheid voor, maar ook niet meer dan een meerderheid. Ruim een derde wil de procedure in zijn huidige vorm handhaven. En rond 10 procent wil de procedure zelfs helemaal afschaffen. Wellicht het meest opvallende in deze tabel is dat er geen grotere meerderheid voorstander is van een uitbreiding van de procedure. Men zou immers verwachten dat een Kamer die in overgrote meerderheid vindt dat hij tekort schiet in de uitoefening van zijn controletaak iedere versterking van de middelen daartoe zou verwelkomen. Uit de toelichting die sommige kamerleden bij hun antwoord geven, blijkt dat de instemmingsprocedure om meerdere redenen niet ideaal is. In de eerste plaats zijn er kamerleden die vooral naar de gevolgen op Europees niveau kijken en bang zijn dat de Europese besluitvorming totaal verlamd zou raken als alle ministers met een strikt gebonden mandaat naar de Raad van Ministers zouden komen: ‘ga je het zo organiseren dat elk parlement haar regering toestemming geeft dan wel niet geeft, dan verlam je de boel’. In de tweede plaats vinden sommige kamerleden de instemmingsprocedure niet meer dan een noodoplossing op terreinen waar het Europees parlement geen medebeslissingsbevoegdheid heeft. Er moet nu eenmaal ergens controle plaatsvinden. Maar liever zouden zij zien dat de bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid zouden worden.

Een groter probleem lijkt echter te zijn dat de instemmingsprocedure juist tekort schiet als controle-instrument. Zoals één van de kamerleden uitvoerig betoogt:

‘Ik vind de instemmingsprocedure geen goede procedure, omdat dat het probleem niet oplost. Het punt is dat je aan het begin van het traject boodschappen mee moet geven. Dus voordat er onderhandeld wordt in raads werkgroepen in Brussel, moet je de regering een boodschap mee geven van: ‘dit is ons standpunt. En wat u doet moet u zelf weten, maar aan het einde van de rit gaan we u hierop afrekenen, en als u niet heeft gedaan wat wij gevraagd hebben, dan sturen we u weg’. Dat is iets anders dan een instemmingsprocedure. Bij een instemmingsprocedure ben je onverschillig aan het begin van het traject, op een bepaald moment komt er een onderhandelingsresultaat, en op dat moment zeg je van het is goed of het is niet goed. En dan kun je eigenlijk niks meer veranderen. [] ‘Op het moment dat er een richtlijn wordt neergelegd, dus Europese regelgeving vanuit de Europese commissie, dan moet de Raad van Ministers daar een besluit over nemen. Dat doen ze in raads werkgroepen dus dat zijn gewoon ambtenaren. En het einde van het traject is wanneer die ambtenaren klaar zijn met hun onderhandelingen, dat ze het dan voorleggen aan de Raad van Ministers en die neemt dan vaak het besluit. En dat is het moment waarop wij hier in de Kamer met elkaar spreken. Dan zijn al die onderhandelingen al geweest. Wij moeten dus aan het begin van het traject zitten, en niet aan het eind. En een instemmingsprocedure zit aan het eind. Je moet invloed hebben op het mandaat, of aan de instructie die wordt meegegeven aan de ambtenaren.’

Deze uiteenzetting is een opmaat naar de eensgezinde reactie op de vraag hoe de controlefunctie van het Nederlandse parlement in dit opzicht verbeterd zou kunnen worden. Kort samengevat komt die reactie erop neer dat men beter en vooral eerder geïnformeerd wil worden:

‘De Kamer zou eerder geïnformeerd moeten worden over de insteek die bewindslieden in de Europese besluitvorming zullen nemen.’

‘Voor de Brusselse vergadering eerst in Nederland vergaderen over de opstelling van de regering, waarin op een heldere manier de agenda inzichtelijk wordt gemaakt. Goed doorspreken. Een probleem is dat de vergaderingen niet openbaar zijn, dus moet het parlement maar voor zoete koek aannemen dat de minister doet wat het parlement zegt. Controle door het parlement is zodoende de facto onmogelijk.’

Alhoewel hen daar niet expliciet naar gevraagd is, lijkt de analyse van veel kamerleden sterk overeen te komen met die van de Nationale Conventie. Ook deze constateert dat de parlementaire aandacht voor Europese onderwerpen te wensen overlaat. Evenals het hierboven geciteerde kamerlid constateert de Conventie dat een grotere betrokkenheid van het parlement alleen zin heeft als het parlement voorafgaand aan het overleg in Brussel invloed kan uitoefenen. De Conventie verwijst daarbij naar de Deense en Britse

praktijk. Beide landen kennen een variant van parlementaire toestemming. De Conventie spreekt zich uit voor een behandelingsvoorbehoud naar Brits model. De essentie van het Britse *scrutiny* systeem is dat een minister niet in Brussel mag onderhandelen voordat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Dit model geeft het parlement de mogelijkheid voorafgaand aan een Europees overleg zijn opvatting aan de minister te kennen te geven. Indien de minister in Brussel vervolgens afwijkt van de door het parlement bepleite lijn, kan de Kamer hem ter verantwoording roepen. Dit model biedt zowel minister als parlement meer ruimte en flexibiliteit dan het Deense dat de onderhandelingsruimte van de minister sterker inperkt en hem dus weinig flexibiliteit laat. Dit model wijst de Conventie dan ook nadrukkelijk af.

Niet alle kamerleden zijn er overigens van overtuigd dat de gebrekkige controle verbeterd zou moeten worden door meer bevoegdheden en andere procedures. Sommigen van hen vinden dat de kamer de hand in eigen boezem zou moeten steken en de bestaande bevoegdheden beter zou moeten benutten.

‘Het is een cultuurding, want we hebben al heel veel mogelijkheden. Het vergt van de kamerleden vooral dat ze de Europese ontwikkelingen volgen, kennen en ministers aanspreken. Wij hebben vergaande bevoegdheden om ministers opdrachten te geven richting Brussel of bepaalde standpunten in te nemen. Alleen krijgen zij in belangrijke mate de handen vrij. Als er nog wetgeving in ontwikkeling is dan wachten we het allemaal af. We zouden actiever moeten worden, we horen nu pas achteraf van wetgeving, We zoeken het veel te veel in structuren: dan gaan we een commissie oprichten die belangrijk werk gaat doen of dan gaan we een dubbelmandaat invoeren. Maar dat is een lapmiddel, want de Tweede Kamer heeft al veel bevoegdheden t.a.v. het doen en laten van de ministers in Brussel.’

Tenslotte wil een aantal kamerleden de band met het Europees parlement versterken, door vaker overleg te voeren met leden van het Europees Parlement. Ook pleit een aantal kamerleden voor de herinvoering van de mogelijkheid van een dubbelmandaat, waarbij leden van de Tweede Kamer tevens lid van het Europees Parlement zijn. Dat zien zij als de beste waarborg om werkelijk invloed uit te kunnen oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Ook de Nationale Conventie pleit voor een herstel van de mogelijkheid van een dubbelmandaat om de band tussen het Nederlandse parlement en Europa te verstevigen. Volgens de Conventie snijdt het mes daarbij aan twee kanten. Het nationale parlement is beter op de hoogte van Europese ontwikkelingen en kan hierop beter invloed uitoefenen, terwijl het Europees parlement beter op de hoogte is van gedachten en ideeën die leven bij de volksvertegenwoordiging van hun lidstaten. De Conventie onderkent weliswaar dat dit leidt tot een vergrote werklast voor personen die het lid-

maatschap van beide parlementen combineren, maar denkt dat daaraan tegemoet kan worden gekomen door een goede regeling van werkzaamheden. Alle kamerleden is gevraagd of zij voor de herinvoering van het dubbelmandaat zijn en ook voor een uitbreiding van het spreekrecht van Nederlandse Europarlementariërs in de Tweede Kamer. Maar noch voor de uitbreiding van het spreekrecht (34 procent), noch voor de herinvoering van het dubbelmandaat (39 procent), is een meerderheid te vinden. Een aantal kamerleden licht ook ongevraagd toe waarom men tegenstander is van het dubbelmandaat. De meeste reacties komen erop neer dat de combinatie fysiek vrijwel niet op te brengen valt, met als gevolg dat geen van beide taken goed zal worden vervuld.

Eén van de kamerleden geeft echter als reden dat de herinvoering van het dubbelmandaat er nog meer dan nu al het geval is toe zal leiden dat ‘gewone’ kamerleden zich weinig aan Europa gelegen zullen laten liggen:

‘Ik ben er op tegen omdat de controletaak dan weer komt te liggen bij bepaalde personen. Stel dat we dat zouden gaan doen en we zouden het dubbelmandaat gaan invoeren, dan gaat de hele Kamer weer achterover leunen. Jan en Piet die hebben dubbelmandaat en die controleren wel wat er gaande is namens ons allemaal. Terwijl het enige dat werkt is dat alle kamerleden meer inzicht krijgen in wat er in Europa speelt op hun beleidsterreinen en daar ook voortdurend naar vragen en ministers op aanspreken. Als de Europarlementariërs hier het woord komen voeren, dan worden we weer niet gedwongen om te weten wat er op Europees niveau speelt, want die Europarlementariërs komen het je wel vertellen.’

Dat brengt ons bij de laatste vraag van dit hoofdstuk: leunt het merendeel van de kamerleden inderdaad achterover wanneer het om Europese zaken gaat en laten zij de meningsvorming over Europese zaken de facto over aan enkele Europadeskundigen en de commissie voor Europese zaken?

In hun eigen perceptie is het in elk geval zeker niet zo dat kamerleden geen aandacht hebben voor Europese zaken. Op de vraag in hoeverre zij zich bezig houden met Europese zaken voor zover deze op hun beleidsterrein liggen, antwoordt 47 procent van de kamerleden dat zij zich daar in sterke mate mee bezig houden. Nog eens 43 procent zegt zich daar enigszins mee bezig te houden, terwijl de resterende 10 procent zich er niet of nauwelijks mee bezig houdt.

Ook in de fractievergaderingen blijken Europese zaken regelmatig aan de orde te komen, zij het ook weer niet erg frequent. Op de vraag hoe vaak vraagstukken die de Europese Unie betreffen aan bod komen in de vergaderingen van de fractie, geeft niet meer dan 15 procent als antwoord ‘elke week bij diverse agendapunten’. Volgens 55 procent komt dit soort vraag-

stukken ‘elke week wel een keer’ aan de orde, volgens de resterende 30 procent van de kamerleden komt dit ‘elke maand wel een keer’ of nog minder vaak voor. Uit de toelichtingen op deze vraag kan men opmaken dat Europese vraagstukken voornamelijk bij een vast agendapunt aan de orde komen, waarbij in sommige fracties ook partijgenoten die zitting hebben in het Europees parlement aan het woord kunnen komen, maar buiten dat vaste agendapunt om speelt Europa bij de meeste fracties blijkbaar nauwelijks een rol. Ten opzichte van 2000 lijkt de aandacht voor Europese zaken in de fractievergaderingen wel enigszins te zijn toegenomen, vooral bij het CDA en de VVD. Bij deze partijen is het percentage van de fractieleden dat aangeeft dat Europese zaken tenminste éénmaal per week aan de orde komen, respectievelijk gestegen van 66 tot 94 procent en van 71 tot 100 procent. Bij de PvdA zien we een dergelijke toename niet. In 2000 was het overeenkomstige cijfer 46 procent, in 2006 41 procent.

Tabel 6.5 Zwaartepunt parlementaire controle (%)

	2001				2006			
	Commissie Europese zaken	Betreffende commissie	Totaal	N	Commissie Europese zaken	Betreffende commissie	Totaal	N
Normatief	12	88	100	129	15	85	100	103
Feitelijk	32	68	100	114	48	52	100	97

Om te beoordelen in hoeverre de parlementaire controle ten aanzien van Europese zaken een zorg van de gehele Kamer is dan wel wordt overgelaten aan een beperkt aantal Europadeskundigen die elkaar treffen in de Commissie voor Europese zaken, is de kamerleden zowel in 2001 als 2006 gevraagd waar naar hun oordeel het zwaartepunt van de parlementaire controle zou moeten liggen, bij de commissie voor Europese zaken dan wel bij de betreffende vakcommissies. Vervolgens is gevraagd waar dit zwaartepunt feitelijk ligt.

Waar volgens de kamerleden het zwaartepunt zou moeten liggen, is glashelder: bij de vakcommissies. Maar of het zwaartepunt daar ook feitelijk ligt, is minder duidelijk. Ongeveer de helft van de kamerleden is er van overtuigd dat dit niet zo is en het zwaartepunt dus bij de commissie Europese zaken ligt. Opvallend is dat het aantal kamerleden dat een verschil tussen norm en feit ziet, sinds 2001 alleen maar is toegenomen.

Literatuur

- Aarts, C.W.A.M., en H. van der Kolk (red.). 2005. *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, P., S. Ederveen e.a. 2006. Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kolk, H. van der, en C.W.A.M. Aarts. 2005. Inleiding. In: C.W.A.M. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Lindberg, L.N., en S.A. Scheingold (red.). 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Scheuer, A. 1995. A Political Community? In: H. Schmitt en J.J.A. Thomassen (red.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, H, en J.J.A Thomassen (red.). 1999. *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

-
- ¹ De hier ontbrekende kleinere partijen zijn weggelaten omdat het aantal kamerleden te klein was om verantwoorde conclusies toe te laten. Om dezelfde reden zijn de ChristenUnie en het SGP (in 2001 SGP,GPV en RPF) samengevoegd. Zowel op het niveau van de kamerleden als dat van de kiezers is het 'Europese' profiel van deze twee partijen vergelijkbaar, zij het dat het SGP meer geharnaste tegenstanders van Europese integratie in zijn gelederen telt dan de CU.
- ² Voor een meer uitvoerige analyse van dit verschijnsel en de gevolgen die dit heeft voor de effectiviteit van het proces van politieke representatie, zie J.J.A. Thomassen, *Citizens and the legitimacy of the European Union*. Rapport voor de WRR. Universiteit Twente, Enschede 2006.
- ³ 'Opgeschoven' moet men hier overigens niet letterlijk nemen. Het electoraat van iedere partij verandert in de loop van de tijd uiteraard gedeeltelijk van samenstelling.