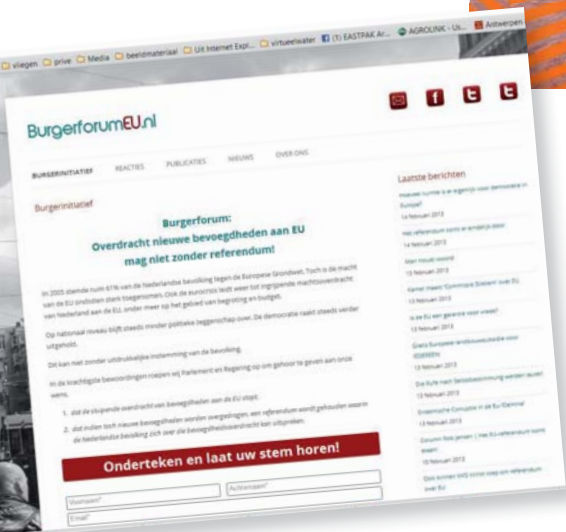


Aangemoedigd door de Britse belofte van een referendum klinken ook in Nederland stemmen dat het volk nu hoort te beslissen over verdere medewerking aan een federale Europese Unie. De federatie is het schrikbeeld, het eigen volk de granieten werkelijkheid. Een Europees *demos* (volk) zou een utopie zijn. Maar is dat wel zo?



In naam van het volk

De EU, de koning en de intellectuelen

Het pleidooi van premier Cameron voor een heronderhandeling over de Britse positie in de EU (kader op de volgende pagina) en de belofte van een referendum als hij weer premier wordt, maakten eind januari overal veel indruk. Ook in de wat meer EU-gezinde lidstaten hebben besluiten en voorstellen over meer Europese bevoegdheden onrust veroorzaakt.

Zo startte een groep Nederlandse intellectuelen eind januari een campagne om via de Tweede Kamer een referendum over Nederland en de EU af te dwingen. De media sprongen er bovenop en na enkele dagen was er al een website met

stevige teksten online: BurgerforumEU.nl. De initiatiefnemers waren Thierry Baudet, voormalig columnist van *NRC Handelsblad*, jurist-historicus en onderzoeker aan de Universiteit van Tilburg; René Cuperus van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA; en een aantal hoogleraren van diverse universiteiten onder wie Ewald Engelen, hoogleraar financiële geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Nagenoeg tegelijkertijd kondigde koningin Beatrix haar aftreden aan, wat een enorme golf van publiciteit uitlokte. Sindsdien bereidt het land zich voor op de inhuldiging van de nieuwe koning.

De referendumeis en de emoties rond de troonwisseling zijn beide gestoeld op een reeks overtuigingen die de legitimiteit van onze politieke instituties schragen. Bij het EU-referendum gaat het erom dat het volk zijn wil naar voren moet kunnen brengen omdat de belangrijkste politieke instituties nu op nationale schaal opereren en dit dreigt te veranderen. De soevereiniteit van het volk staat op het spel.

Bij de troonwisseling gaat het erom dat het volk zich verbonden moet (blijven) voelen met degene die fungeert als de belichaming van de Nederlandse staat. >>

Er hangt altijd mist over het Kanaal

Mist over het Kanaal, continent geïsoleerd.' Van tijd tot tijd wordt nog steeds verwezen naar deze mythische krantenkop (vaak toegeschreven aan de *Daily Mirror* en zogenaamd gepubliceerd in 1930; de bewuste voorpagina is echter nooit boven water gekomen). Hij geeft goed aan hoe afstandelijk de Britten zich opstellen tegenover de andere Europeanen. Het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap (sinds 1973) en de kanaaltunnel (geopend in 1994) hebben daaraan weinig veranderd. De Britse publieke opinie blijft het meest sceptisch tegenover Europese integratie en het EU-beleid.

De rede waarin premier Cameron eind januari zijn visie op de toekomst van de Europese Unie uit de doeken deed, past in die traditie. De Britten hebben de Europese integratie altijd met argwaan bekeken. In 1946 riep oud-premier Winston Churchill tijdens zijn speech in Zürich Europeanen op tot de vorming van eigen Verenigde Staten. Maar voor hem was dat een project zonder de Britten. Die zagen zichzelf niet primair verbonden met het continent, maar eerder met hun koloniën overzee en het Gemenebest.

Het Verenigd Koninkrijk voelde zich ook niet aangesproken door Robert Schuman die op 9 mei 1950 West-Duitsland en andere West-Europese landen opriep een Gemeenschap voor Kolen en Staal op te richten. Ook de plannen voor andere gemeenschappen in de jaren 50 lieten de Britten aan zich voorbij gaan. Als antwoord op de Europese Economische Gemeenschap (EEG) richtten ze met een aantal andere West-Europese staten in 1960 de Europese Vrijhandelsassociatie

(EFTA) op. Zij wilden wel vrijhandel, maar geen integratie.

Vanwege het grote potentieel van de gemeenschappelijke binnenmarkt van de EEG vroegen het Verenigd Koninkrijk en enkele andere landen in 1962 of ze alsnog mochten toetreden. De Franse president de Gaulle sprak daarop een veto uit. Hij zag de Britten als een Amerikaans Trojaans paard. Pas na diens aftreden gingen de onderhandelingen van start. Drie landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, traden toe in 1973. Twee jaar later werd de Britse keuze voor de EEG nog eens bevestigd in een referendum dat Labour in de verkiezingscampagne voor het Britse Lagerhuis beloofd had bij winst te zullen organiseren. Er is een treffende overeenkomst met de huidige situatie, maar de partijen zijn min of meer van rol gewisseld.

Het Verenigd Koninkrijk is altijd een bijzonder lid gebleven. In 1979-1984 was de nieuwe premier Thatcher – 'I want my money back' – verwickeld in een hard conflict met de overige leden van de Gemeenschap en de Commissie. Zij eiste een vermindering van de Britse bijdrage aan de begroting van de EEG en sleepte die uiteindelijk voor een belangrijk deel binnen. Onder haar leiding stond het Verenigd Koninkrijk bekend als een lastige partner die alleen in de interne markt geïnteresseerd was en een rem zette op alle

Het EU-referendum was al eerder een troef in het Britse verkiezingsspel



andere integratiepogingen. Zo deed het VK niet mee aan de akkoorden van Schengen, die de controle aan de binnengrenzen ophieven. Bij de onderhandelingen over de oprichting van een politieke en economische Europese Unie na de val van de Berlijnse Muur en de Duitse hereniging werd de Britse houding nog explicieter. Thatchers onverbidde-lijkheid tegen *the f-word* (*federalism*) was legendarisch. Ten slotte werd na Thatchers aftreden het Verdrag van Maastricht gesloten (geen federaal stelsel!), waarbij het Verenigd Koninkrijk en Denemarken *opt outs* ten aanzien van de euro bedongen.

Het Verenigd Koninkrijk vormde lange tijd nog enigszins een trio met Frankrijk en Duitsland als het ging om mondiale politiek. Net als Frankrijk heeft het VK een permanente zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, is het een kernmacht en heeft het nog invloed in voormalige koloniën. De harmonie binnen dit trio kwam echter onder druk te staan door de Amerikaanse *War on Terror* vanaf 2001. Terwijl premier Blair de Amerikanen onvoorwaardelijk steunde tijdens de oorlog in Irak, waren Frankrijk en Duitsland uiterst kritisch.

Sinds 2008 hebben de crisis in de Europese bankensector en de beroerde financiële en economische situatie van enkele Europese landen de mist boven het Kanaal verder aangewakkerd. Het Verenigd Koninkrijk – hoeder van de belangen van de Londense City als mondiaal financieel centrum – is ook nog enigszins

gemarginaliseerd binnen de EU omdat het geen onderdeel van de eurozone is of wil worden, terwijl de crisis zich daarop toespitst. Tijdens de crisis is het economisch en financieel bestuur van de eurozone steeds meer hervormd en ge-centraliseerd. Dat heeft veel vraagtekens opgeroepen. Zo is het voor de Fransen en de Duitsers moeilijk verteerbaar dat Britse bewindslieden of Europarlementariërs meebeslissen in zaken die alleen de eurozone aangaan, en hebben de Britten moeite met de klaarblijkelijke ontwikkeling van niet-eurozoneleden tot een nieuw soort buitenleden van de EU (denk aan Noorwegen en Zwitserland).

Net als in tal van lidstaten is in het Verenigd Koninkrijk herhaaldelijk aangedrongen op een referendum over het lidmaatschap van de EU naar aanleiding van de verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice, het grondwettelijk verdrag en het verdrag van Lissabon. Aan deze roep geeft de Britse premier met zijn aankondiging nu duidelijk gehoor. Hij heeft daarvoor evidente binnenlandspolitieke en partijpolitieke redenen. Hij voorziet ook dat een nieuwe bestuurspraktijk binnen de eurozone en daarmee binnen de EU een verdragswijziging vereist. Hij heeft daarbij een arrangement voor ogen dat zijn land beter dient. Of zijn aangekondigde tijdpad van de besluitvorming plus de globale afbakening van de aanstaande hervormingen hem in de Europese arena zullen helpen, is de vraag.

Beleving nationale identiteit in de EU

In het moderne statensstelsel binnen Europa is het volk soeverein. Volkssoevereiniteit is het uitgangspunt van ons staatsrecht. Maar wie of wat maakt een volk? De staten binnen Europa hebben daar allemaal zelf een hoofdrol in gespeeld. Vooral tussen 1848 en 1914 deden staatsorganen er alles aan om een hecht nationaal volk te creëren, bijvoorbeeld door onderwijsprogramma's met verwijzing naar gemeenschappelijke kenmerken, en het inrichten van de openbare ruimte met imposante, opvoedende staatsymboliek.

Tegelijk is 'het volk' ook steeds meer het fundament geworden waarop elke staat kon functioneren. Maar een volk is nooit af. Er komen nieuwe groepen binnen, passanten zijn er voor even, langgevestigde families kunnen emigreren. Het grondgebied van een staat kan uitbreiden of inkrimpen. Met elke verandering komt de omschrijving van 'het volk' op losse schroeven te staan. Zo valt er ook te discussiëren over in- en uitsluiting van bevolkingscategorieën op het grondgebied van een staat en over groepen erbuiten (diaspora's en 'volksgenoten' net buiten de landsgrens).

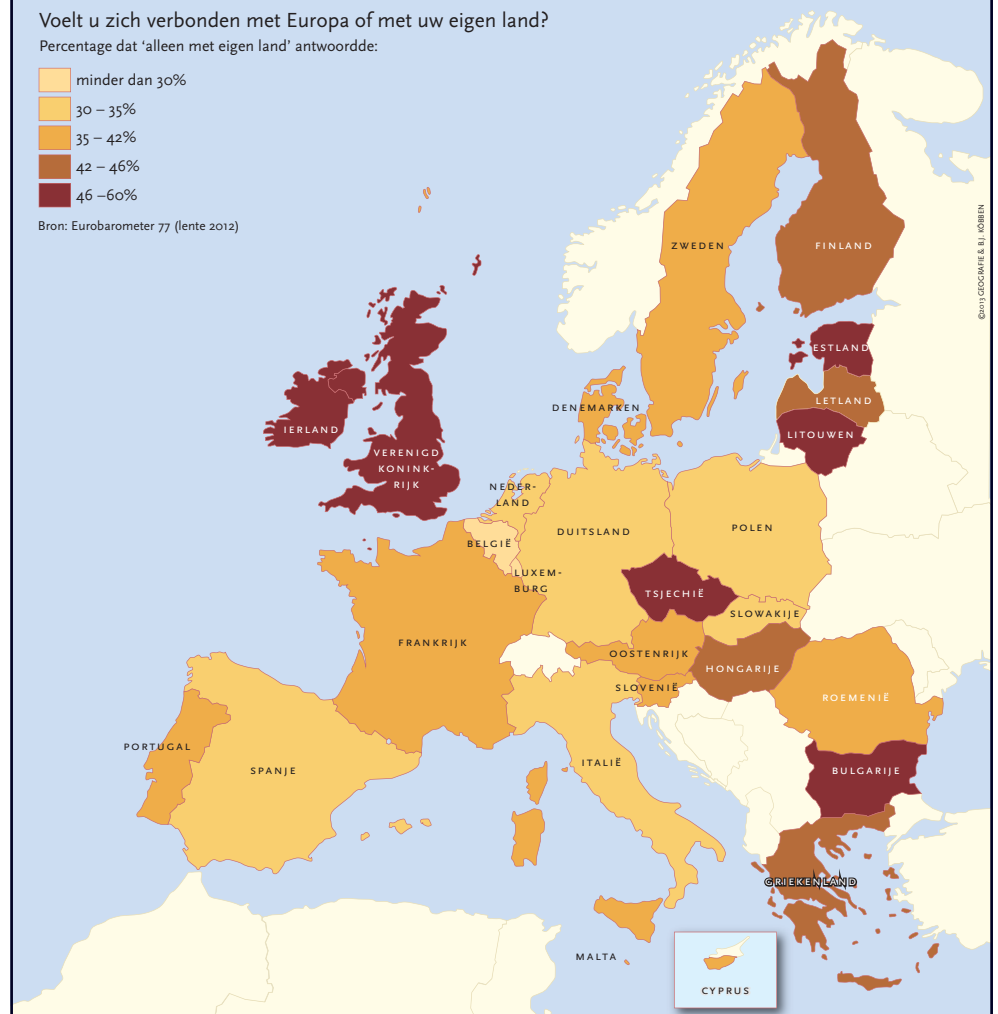
Er zijn ook staatsvormers die eigen volks-gemeenschappen willen smeden door zich af te scheiden, of juist samen te voegen wat eerst gescheiden was. De Europese samenwerking is een duidelijk voorbeeld van dat laatste en er zijn meer van die Pan-bewegingen (de Europese beweging heette in de jaren 30 zo).

Nu de Europese integratie voortschrijdt, kun je je afvragen of er ook een 'Europees volk' aan het ontstaan is, dan wel mogelijk is. En in hoeverre de instituties van de Europese Unie zo'n Europees volk aan het vormen zijn.

Zoals afscheidingsbewegingen en bestaande staten met elkaar twisten over wie ze tot het eigen volk kunnen rekenen, zo kan dat ook spelen tussen de EU en de deelnemende staten. Daarbij rijst ook nog de vraag in hoeverre individuen deel kunnen uitmaken van verscheidene volken tegelijk (zie kaarten).

Draagvlak

Terecht maken mensen zich zorgen over het maatschappelijk draagvlak voor het Europees beleid en voor hervormingen van de Europese Unie en de eurozone. Op verzoek van de Eerste Kamer bracht de Raad van State in januari een advies uit over 'de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de



economische en financiële crisis'. Het advies gaat over het parlementaire toezicht op het financieel-economisch en monetair bestuur, en het maatschappelijk draagvlak.

De Raad focust vooral op de rol van het Europees parlement en de nationale parlementen, en adviseert een parlementair orgaan in het leven te roepen om het beleid inzake de EMU te controleren. Dit orgaan moet dan bestaan uit Europarlementariërs en/of Kamerleden uit de lidstaten.

De Raad signaleert ook grote 'zorg en onbegagen over de maatregelen en de besluiten die

in het kader van de crisis worden genomen'. Volgens de Raad is er sprake van democratische vervreemding die zich in veel democratieën voordoet en niet alleen met de EU te maken heeft. De gevoelde afstand tussen de EU en haar burgers is volgens de Raad alleen met visie en overtuigingskracht te overbruggen.

Demos

De intellectuelen die via hun Burgerforum een Nederlands referendum willen afdwingen, vinden dat de afstand tussen de EU en haar burgers onoverbrugbaar is, omdat een Europees *demos* ontbreekt en er ook niet zal komen. Daar zijn de culturele verschillen tussen, zeg maar, Griekenland en Nederland te groot voor. Wie dat echt vindt en de volkssoevereiniteit serieus neemt, moet eigenlijk geen referendum vragen maar direct verzet aantekenen.

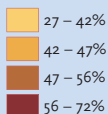
Je kunt het referendum natuurlijk ook voor-

Nederlanders en bijvoorbeeld Grieken verschillen te zeer voor een gedeeld Europees volksgevoel

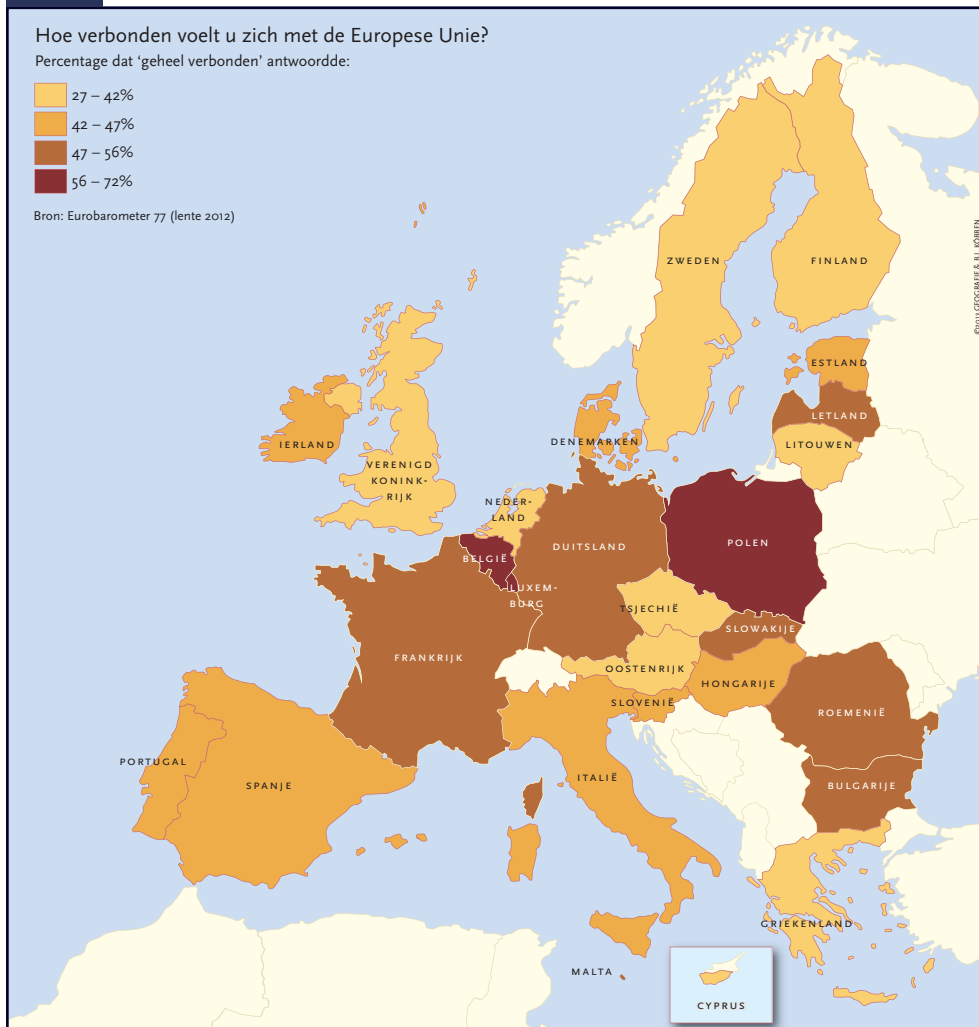
Gevoel van verbondenheid met de EU

Hoe verbonden voelt u zich met de Europese Unie?

Percentage dat 'geheel verbonden' antwoordde:



Bron: Eurobarometer 77 (lente 2012)



stellen als een manier om in bijzondere omstandigheden de volkssoevereiniteit tot uiting te laten komen buiten de vertegenwoordigende democratie die we daar normaliter voor gebruiken: nood breekt wet. Een referendum zou dan kunnen uitmonden in een 'ja' voor een federale EU, waarmee de volkssoevereiniteit van een onveranderlijk demos zichzelf teniet doet.

Kennelijk menen de initiatiefnemers van het Burgerforum dat er, eenmaal gevormd, een permanent volk bestaat. Ze gaan ervan uit dat de culturele verschillen tussen de volkeren onoverbrugbaar zijn. Maar dat hoeft niet per se zo te zijn. En de eenheid die zij binnen elk van de lidstaten veronderstellen, is minder oud, diep en robuust dan het lijkt. Tal van lidstaten kennen binnen de eigen grenzen grote culturele verschillen op het gebied van taal, godsdienst, etniciteit, geschiedenis en leefwijzen. Sommige lidstaten zijn minder dan een kwart eeuw onafhankelijk;

bij andere ligt het voortbestaan van de huidige staat direct onder vuur vanwege afscheidingsplannen van bepaalde regio's (Schotland, Catalonië, Baskenland). Het is dus de vraag of elk van die staten zo'n eenduidig volk heeft. Ten slotte negeert deze visie op nationale identiteit grote verschillen binnen de nationale groepen, vooral tussen sociaaleconomische subgroepen.

Monarchie

Zelfs in Nederland, dat doorgaat voor een oude en gevestigde natiestaat, is een Nederlands de-

mos geen tijdloze vanzelfsprekendheid die zonder voortdurend onderhoud blijft bestaan. Nog niet zo lang geleden streefden verzuilde groeperingen hier soevereiniteit in eigen kring na. Het draagvlak voor de monarchie en daarmee de gelijkgezindheid over een centrale institutie is groot, maar de institutie is niet onbetwist. De opvolging van koningin Beatrix leidt niet tot veel discussie, ondanks bijvoorbeeld de katholieke geloofsovertuiging van de toekomstige koningin Maxima. Terwijl nog niet zo lang geleden prinses Irene afstand moest doen van haar rechten op de troonopvolging omdat ze met een katholiek trouwde. Toekomstige verschillen van mening op dit vlak zijn niet ondenkbaar, maar worden zo veel mogelijk voorkomen. Daarmee levert de continuïteit van de monarchie vooralsnog een bijdrage aan de instandhouding van het geloof in het bestaan van een Nederlands volk.

Terwijl het land zich voorbereidt op de inhuldiging van de nieuwe koning tijdens de laatste Koninginnedag, is er ook al enige tijd beraad aan de gang over de herdenking van 200 jaar Koninkrijk. De koningin verwees daar ook naar toen ze haar abdicatie aankondigde. Zulke herdenkingen zijn bedoeld om de eenheid als volk te benadrukken en de centrale rol die het koninklijk huis daarbij speelt. Vanwege de ervaringen met de herdenking in 1963 is men daar blijkbaar niet helemaal gerust op.

Europees alternatief

Het zwakke gevoel van betrokkenheid bij de Europese instituties is geen onveranderlijk gegeven. Er is ook geen reden waarom een Europees demos niet gevormd en voor een deel bewust opgebouwd kan worden. Natuurlijk zal dit moeten wedijveren met eerder gevormde en nog steeds betrekkelijk krachtig levende nationale volksvoorstellingen. Er ontstaan ook hybride vormen van Europese en nationale volksvoorstellingen waartoe mensen menen te behoren. Dat gaat in Nederland veel stroever dan in andere landen, die bijvoorbeeld wel uitgebreid wapperen met Europese vlaggen, en die het Europees integratieproject altijd al in een meer ambitieus daglicht hebben gesteld dan alleen in dat van handel en financieel gewin. Net zoals de inhuldiging van de nieuwe koning of een Nederlands referendum het volk tot leven wekt, zo zouden de directe verkiezing van een centrale Europese functionaris en een Europees referendum bijdragen aan het besef van een Europese lotsgemeenschap. •

Volkseenheid is in veel lidstaten niet zo heel robuust