

© 2014 Mathieu Segers
Omslagontwerp Robbie Smits
Foto omslag iStock
Foto auteur Maria van Rooijen
Zetwerk Elgraphic bv, Vlaardingen
www.prometheusbertybakker.nl
ISBN 978 90 351 4150 6

Verkiezingen zonder ziel

In mei 2014 zijn er verkiezingen voor het Europees Parlement. Het kan eigenlijk niemand iets schelen. Op een paar professionele politici na dan. Zij proberen er zo veel mogelijk aandacht voor te krijgen. Maar bij het publiek bestaat het vermoeden dat deze politici doen alsof, vanwege partijpolitieke spelletjes en carrièreplanning. Het geeft de bevlogenheid van deze politici van de tweede garnituur de schijn van geveinsdheid. Wie gaat stemmen, wil daar het liefst tegen stemmen. Voor politici is de strijd tegen deze publieksopinie niet meer te winnen. Eurosceptici onder hen voeden het cynisme dat leeft onder de bevolking, terwijl pro-Europeanen verkrampen. Maar de opkomst zal vooral laag blijven; te laag voor een functionerend democratisch systeem.

Het lijkt vreemd, die desinteresse voor de Europese verkiezingen. Want Europa is belangrijker dan ooit. Door de schuldencrisis beheerst 'Europa' het politieke debat in de lidstaten van de Europese Unie (EU). In heel Europa, en zelfs tot ver daarbuiten, worden de toekomst van de muntunie en de oploeiende eurosceptis gezien als sleutelvraagstukken. Dan zou je toch eerder verwachten dat de Europese Parlementsverkiezingen een magnetische uitwerking zouden hebben op publieke aandacht, engagement en betrokkenheid? Waarom is dat niet zo? Zijn ze misschien toch, op een aparte manier, onbelangrijk, die Europese verkiezingen? Het antwoord op die vraag is ja. En daar is ook een reden voor. In de ogen van

de Europeanen is de legitimiteit van het Europees Parlement nihil.

Dat is problematisch. Maar het is slechts de oppervlakte. Onder dat gebrek aan legitimiteit voor het Europees Parlement gaan fundamentele problemen schuil. Deze hebben te maken met gebrek aan inzicht en begrip van wat de Europese integratie is en wat er nu in Europa gebeurt.

Dit speelt ook sterk in Nederland. De bevolking voelt aan dat zij vaak maar een gedeelte van het verhaal over Nederland en de Europese integratie te horen heeft gekregen. Daarmee groeit het vermoeden dat er zaken bewust verzwegen zijn, en dat er gerommeld wordt met Nederland en de Nederlandse belangen. De Nederlanders willen weten wat er echt aan de hand is. Zij willen vooral serieuzer worden genomen, en verlangen een antwoord op hun prangende en terechte vragen over Europa en het Europese integratieproces.

Het is het doel van dit boek om daar een begin mee te maken. De verkiezingen voor het Europees Parlement vormen de directe aanleiding. Maar dieper graven is nodig om inzicht te winnen in de hedendaagse Europese problemen, de oorzaken van die problemen en het Nederlandse onbehagen over het integratieproces. Wie verder kijkt dan de buitenkant van de EU vandaag en de retoriek van de aanstaande Europese Parlementsverkiezingen ontdekt een andere wereld van Europese integratie. Het is een wereld die we in Nederland slecht kennen.

De Europese integratie mag dan een rationeel markt- en muntproject lijken, in werkelijkheid is zij vooral een resultaat van politiek trekken en duwen. Dat heeft van het begin af aan geleid tot complexe constructies en politieke compromissen vol tegenstrijdigheden. Daar, in een kluwen van half uitgewerkte ideeën, gefnuikte blauwdrukken, ongeken- de successen en faliekante mislukkingen, daar vindt men het echte verhaal van de Europese integratie. Dat verhaal is

geladen met politiek. Saai is het nooit geweest, ingewikkeld soms wel. Maar het is vooral spannend.

Dit boek vertelt dat verhaal en opent daarmee nieuwe perspectieven op de Europese problemen en vraagstukken van vandaag. Dat lijkt broodnodig om vooruit te kunnen kijken. Er wordt in ieder geval dringend om gevraagd in Nederland en Europa. Die vraag is serieus en klinkt al geruime tijd. Het is de hoogste tijd om hem ernstig te nemen. Maar eerst: waarom is de legitimiteit van het Europees Parlement nihil?

Een zonderling parlement

In 1990 vertelde de Franse president, François Mitterrand, nog aan een verbouwde Hans van den Broek, onze minister van Buitenlandse Zaken, dat het Europees Parlement 'nul' was, en dus geen onderwerp van gesprek wat hem betreft.¹ Die tijden zijn voorbij. Het Europees Parlement is belangrijker dan ooit in de geschiedenis van de Europese integratie. Op de meeste Europese beleidsterreinen is het nu medewetgever. Dat betekent dat de instemming van het Europees Parlement onmisbaar is geworden om Europees beleid vorm te geven en tot stand te brengen.

Toch blijft het Europees Parlement worstelen met een gebrek aan legitimiteit. Er wringen zaken in de sfeer van de democratie.

Zo is het Europees Parlement geen echt parlement, zoals we dat nationaal kennen. Medewetgever is iets anders dan wetgever. In de EU moet het parlement de wetgevende macht delen met de Raad van Ministers. Dat zijn de ministers van de lidstaten (bijvoorbeeld de gezamenlijke ministers van Financiën of Landbouw) die in vergadering bijeenkomen en samen besluiten nemen over maatregelen en beleid op Europees niveau. Die besluitvormers worden democratisch gecontro-

leerd in hun nationale parlementen, en dus niet in het Europees Parlement. Sterker nog, die ministers nemen de meeste van hun Europese besluiten juist samen met het Europees Parlement. Dat gebeurt meestal na uitgebreide afstemmingen in Brusselse wandelgangen en vergaderzalen. Met democratische controle heeft dat niet bijster veel te maken.

Daarnaast kan het Europees Parlement geen initiatieven nemen om beleid te maken of aan te passen. Het recht van initiatief ligt bij de Europese Commissie. Dat bolwerk van Brusselse technocratie heeft een bijna onaantastbaar monopolie op beleidsvorming. Voor het Europees Parlement betekent dit dat het alleen kan reageren op voorstellen waar de Commissie mee komt. Vaak betekent dat vooral uitwerken, meewerken en slikken. De ‘democratische controle’ die het Europees Parlement geacht wordt uit te oefenen op de Commissie is dubieus. Net zoals ten opzichte van de Raad van Ministers, is het Europees Parlement ook hier veel meer een partner van de Brusselse technocratie dan een controleur ervan. Die laatste rol ligt uiteindelijk bij de nationale democratieën van de lidstaten.

In de zonderlinge Brusselse beleidsmachine² die deze drie instituties (Parlement, Raad van Ministers en Commissie) samen vormen, blijft het Europees Parlement de zwakste institutie.

In de Raad van Ministers draait het om de macht van de lidstaten en hun toppolitici, die daar met elkaar onderhandelen. Samen met collega's of in hun eentje kunnen deze ministers Europese besluiten blokkeren. In de Commissie is de macht van de Brusselse kennis en procedures samengebond.

Van het Europees Parlement wordt verwacht dat het zowel met de Raad als met de Commissie constructief meewerkt. Dat is geen rol waar je gemakkelijk populair mee wordt, zeker niet buiten Brussel. Wat daarbij niet helpt is dat het Europees Parlement zich graag afficheert als onafhanke-

lijk en democratisch. Een institutie die zich anders voordoet dan zij is, heeft een geloofwaardigheidsprobleem.

De zwakte van het Europees Parlement ten opzichte van de andere EU-instituties wordt duidelijk zichtbaar in het management van de schuldencrisis in de eurozone. Daarin houden ongekozen Europese ambtenaren en centrale bankiers van de Europese Centrale Bank (ECB) veel beleidstouwtes in handen. Dat doen zij bijvoorbeeld via nieuwe vehikels, zoals de supereurocommissaris voor begrotingsdiscipline en het permanente noodfonds, het *European Stability Mechanism* (ESM). Zo werken ze besluiten uit die genomen zijn door de lidstaten in de Raad van Ministers, of de eurogroepsamenstelling daarvan (een selectie van de Raad van Ministers waar alleen de lidstaten met de euro in zitten en waarvan de Nederlandse minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem nu de voorzitter is), of tijdens de Europese toppen, waar de Europese regeringsleiders met elkaar vergaderen als Europese Raad.

De ministers en regeringsleiders die in Europa met elkaar besluiten nemen, worden gecontroleerd in hun nationale parlementen, voor zover dat lukt. Zo willen zij het ook, want op die manier werkt de democratie in ieder geval nog enigszins. Een Europese democratie bestaat niet.

Europeanen en democratie

En dan is er ook nog iets anders aan de hand, iets paradoxaals, iets fundamenteels. Inspanningen voor meer Europese democratie werken averechts. Juist de toegenomen inspraakmogelijkheden voor Europeanen, de uitbreidingen van de competenties van het Europees Parlement, de campagnes en initiatieven waarmee meer democratische betrokkenheid van de mensen bij de EU gepropageerd wordt, zoals het promoten van het Europees burgerschap – al die acties bewerkstelligen precies het tegenovergestelde van wat

de EU ermee beoogt. Soms is de ironie hemeltergend. 2013, een van Europa's zwartste jaren sinds de Tweede Wereldoorlog, was ook het feestelijk jaar van de Europese burger.

In Brussel vierde men het jaar van de burger onder de slogan EYC2013. De boodschap die erbij hoorde: 'It is about Europe, it is about you.'³ Het stond in het teken van voorlichting over zaken als garanties bij online shoppen, roamingkosten bij mobiel bellen, toegang tot zorg en student-uitwisseling. Vrijwel niemand heeft er iets van gemerkt. Gewone Europeanen zullen er weinig geweest zijn op EYC2013-evenementen. Terwijl er in Brussel budgetten gespendeerd werden om de juridische constructies rond het Europees burgerschap toe te lichten en aan de man te brengen, vraten de armoede en onzekerheid om zich heen. Angst voor Brussel hoort daar eerder bij dan enthousiasme voor zoiets als Europees burgerschap.

Alle pogingen om het wantrouwen van de Europeanen tegen Brussel te doen verminderen, of recht te doen aan het steeds vaker uitgeschreeuwde 'democratische tekort' van de EU, hebben één ding gemeen. Ze werken niet. De Europeanen worden er alleen maar sceptischer van. De legitimiteit van het integratieproces komt er alleen maar meer door onder druk te staan. Hoogst ongemakkelijk en frustrerend voor de ambtenaren, belangenorganisaties en politici die de EU met de beste bedoelingen beter willen uitleggen. Hoe kan dit?

Europeanen vermoeden dat er iets niet klopt met de democratie in Europa. Ze hebben daar sterke aanwijzingen voor, bijvoorbeeld in de manier waarop de schulden crisis wordt aangepakt. Maar hun vermoeden gaat ook terug op feiten. Hun wantrouwen is terecht.

In de eerste verdragen van de Europese integratie, waarmee de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, 1951) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG, 1957) werden opgericht, kwamen de woorden 'democratie' of 'de-

mocratisch' niet voor. Misschien is dat vreemd. Maar nog vreemder is dat die woorden ineens wel te pas en te onpas vallen in de Europese verdragen van tegenwoordig. In de preambule van het Verdrag van Lissabon (het verdrag dat nu van kracht is in de EU) verbindt de EU zich aan democratie als een fundamentele waarde. Historisch gezien is die geloofsbelijdenis best apart.

In de jaren vijftig, de stichtingsjaren van de Europese integratie, kwam het bij Jean Monnet, de vader van de Europese integratie, niet op om de Europeanen naar hun mening te vragen. Immers: wat moesten zij zeggen over een 'gemeenschap waar ze geen praktische ervaring mee hadden'? De integratie werd gebouwd op iets anders dan een Europese democratie.

'Toekomstige lotsverbondenheid' en een 'steeds hechtere eenheid' van de lidstaten, dat was wat er vanaf het begin wel in de verdragen stond.⁴ Het integratieproces werd gezien als een vrucht van de naoorlogse verlichting. Daarin draaide het om rationele beleidsvorming, schaalvergroting en slimme bovenstatelijke technocratie. Zaken die de stabiliteit en welvaart ten goede kwamen, en samenwerking stimuleerden. Daar had iedereen baat bij. Maar een Europese democratie was daar geen onderdeel van. Dat was ook niet nodig. De stichters zaten er niet op te wachten. De bevolkingen van de lidstaten wilden het niet. De constitutionele democratie bleef een onderdeel van iets anders: de naoorlogse natiestaat.

In Europa ging het om andere dingen. Op het verheven niveau van het Europese beleid moest de rede zoveel mogelijk prevaleren. Alleen zo kon ook op de langere termijn samenwerking gegarandeerd worden, en beschermd tegen de politieke waan van de dag. Of zoals Monnet het samenvatte: 'Niets is mogelijk zonder mensen, niets is duurzaam zonder instituties.'⁵ Die instituties kwamen er voor het maken en uitvoeren van Europees beleid, maar voor de democratie kwam er geen Europese institutie.

De supranationale instituties van Europa, zoals de Europese Commissie, werden kerken waarin de waarden van rationele beleidsplanning gevierd en gekoesterd werden. De hoogmis werd er opgedragen door juristen en economen. Het publiek bleef er elitair. Na de oorlog sloot dat allemaal prima aan bij de volkswil in de lidstaten, zeker. Maar dat betekende niet dat die volkswil er ook echt een onderdeel van werd. Dat is eigenlijk nooit gebeurd. Daarom is het misschien niet zo raar dat Europeanen zich nog steeds erg weinig betrokken voelen bij de Europese Parlementsverkiezingen.

Hun geschiedenis heeft ze bovendien geleerd dat ze bureaucratistische en internationaal-politieke projecten maar beter wantrouwend kunnen bekijken. Ze houden daarom voortdurend rekening met een complot of een samenzwering die de individuele veiligheid en vrijheid zal bedreigen. Als nationale helden een dergelijk project niet langer omarmen, vervliegt de dunne legitimiteit ervan. Die komt en gaat te paard. Zo gaat dat in het gevoelsleven, als de verbintenis een opportunistische is.

Nederland en de illusie van het functionalisme

Legitimatie van politiek, ook Europese politiek, kan, mag en moet rationeel zijn. In Europa betekent dit een batig saldo van nationale kosten-batenanalyses: door samenwerking neemt ieders welvaart toe. Bij Nederlanders werkt deze legitimatie vaak heel goed: we hebben meer in onze portemonnee, en dat hebben we verdiend door rationele, en dus de juiste keuzes te maken. Deze legitimatie maakte van Nederland zelfs een hele poos de ingebeelde kampioen van de Europese integratie. Maar op den duur is louter materialisme onvoldoende voor politieke legitimering.

Het Nederlandse gevoel bij Europa is intussen negatief. Volgens de economische ratio is dat onbegrijpelijk. Zo is het

al tijden bekend dat de Europese interne markt voor 2 tot 3 procent heeft bijgedragen aan het bbp in de EU als geheel, en in Nederland zelfs voor 4 tot 6 procent.⁶ Maar als het om politieke legitimering gaat, kan het zelfs voor Nederlanders nooit blijven bij centjes alleen. Uiteindelijk draait het bij politieke steun om gevoel en passie; en vooral om hoop op een (nog) beter leven.

Voor Nederlandse politici die een verantwoordelijkheid voelen voor de EU is 'Europa' veranderd in een omvangrijk hoofdpijndossier. Zij wekken de indruk in een onmogelijke positie te zitten. Klem tussen onvermijdelijk verdergaande integratie, nu vooral als gevolg van de schulden crisis, en dat wat democratisch haalbaar lijkt. Dit verleidt velen van hen tot opportunisme.

Druk doende om tegemoet te komen aan de zorgen van de mensen, schrikken respectabele politici er al een hele tijd niet meer voor terug om te suggereren dat het integratieproces is ontaard in de geldverslindende chaos die hoort bij een losgeslagen bureaucratie. Eerste prioriteit: daartegen in het geweer te komen. Bijvoorbeeld door geld en bevoegdheden 'terug te halen uit Brussel'.

Maar die heldhaftige taal werkt niet. De politici bereiken het tegendeel van wat ze ermee beogen. In plaats van lof en kiezersgunst oogsten zij hoongelach. En dat is terecht. Want zij zijn vaak dezelfde die iedere keer opnieuw hun handtekeningen plaatsen onder nieuwe Europese projecten. Voor de binnenlandse en buitenlandse geloofwaardigheid van de Europapolitiek is dat funest. Er zijn weinig Nederlanders die hier begrip voor kunnen opbrengen, of ze nu pro-Europees of eurosceptisch zijn. En bij de EU-partners van Nederland roept het ernstige twijfels op over loyaliteit en betrouwbaarheid. Het is een verlies-verliesscenario. Op dit moment is de dominante analyse dat het allemaal niet anders kan. Maar klopt dat wel?

Wat vaststaat is dat veel van de urgente problemen van