

De angst voor de kiezer houdt de Europese politiek in een schadelijke greep. De inhoud en vorm van de campagnes voor de verkiezingen van het Europees Parlement bieden een kans om de band met de kiezer te verbeteren en de Europese democratie te repareren. Inhoudelijke profilering van individuele kandidaten is daarbij noodzakelijk.

door **Mendeltje van Keulen**

Europese verkiezingen en Europese kansen voor de nationale politiek

Naast een omvangrijk klimaatakkoord, bereikten de Europese regeringsleiders in december vorig jaar ook een akkoord over een oplossing voor het 'Ierse probleem'. Het Ierse probleem ontstond toen het nieuwe Europese verdrag van Lissabon door de tegenstem van een meerderheid van de Ierse bevolking niet in werking kon treden, terwijl dat verdrag inmiddels wel al door een meerderheid van lidstaten was goedgekeurd. De invoering van de moeizaam uitonderhandelde bestuurlijke hervorming van de Europese Unie dreigde zo te worden geblokkeerd.

De politieke oplossing voor dit dilemma past naadloos in de lange Europese traditie van soms onnavolgbare concessies en compromissen. De zorgen van het Ierse electoraat (over onder andere het behoud van de eigen Eurocommissaris en de vrijwaring van EU-inmenging op een aantal gevoelige beleidsterreinen) zullen nu worden weggenomen in de vorm van nader te specificeren 'bindende garanties' bij het verdrag. De vorm waarin deze toezeggingen zullen worden gegoten, is momenteel voer voor juristen. Enerzijds moet het resultaat (een verklaring of protocol) namelijk

voor de Ierse regering voldoende 'hard' te zijn om de bevolking in een tweede referendumcampagne van de toegevoegde waarde te kunnen overtuigen. Anderzijds zijn de lidstaten die het Verdrag al hebben geratificeerd begrijpelijkerwijs huiverig om (amendementen op) deze tekst straks opnieuw aan het nationale parlement te moeten voorleggen. Als één ding blijkt uit deze 'juridische en politieke alchemie' is het de constatering hoezeer de angst voor de kiezer de Europese politiek momenteel in zijn greep houdt. Als de meerderheid van de kiesgerechtigde Ieren dit najaar bereid is de tegenstem te herzien (en de voortekenen lijken gunstig), zal deze keuze dan ook meer te maken hebben met de angst voor de economische crisis, die het eiland relatief hard heeft geraakt, dan met een sinds juni gegroeid vertrouwen in de zegeningen van het nieuwe verdrag. Met andere woorden: ook als de Ierse bevolking verleid kan worden alsnog in te stemmen met dit Europese verdrag, lost dit het fundamentele legitimiteitsprobleem van de EU niet op. Een groot deel van de Europeanen koestert een diep wantrouwen tegen de vermeende oncontroleerbaarheid en onafwend-

baarheid van de Europese samenwerking. Door de wijze van afhandeling van 'het Ierse nee' zal deze achterdocht vooralsnog niet verminderen.

Tweederangs verkiezingen

Deze sombere constatering roept de vraag op: waar liggen nu kansen om de Europese democratie op korte termijn te repareren langs de klassiek-democratische weg van de (volks)vertegenwoordiging?² Het jaar 2009 biedt daarvoor een uitgelezen kans, nu in de eerste week van juni in alle 27 lidstaten verkiezingen plaatsvinden voor het Europees Parlement. Kunnen deze verkiezingen verandering brengen in de situatie en wat vraagt dat dan van de inhoud en de vorm van de campagne?

De scepticus zal deze vragen vermoedelijk schouderophalend afdoen, wijzend op de weinig hoopgevendende ervaring van de afgelopen zes rondes verkiezingen. De opkomst daalde in vijftien twintig jaar van 62% in 1979 tot 45,5% in 2004 en de vooruitzichten voor dit jaar zijn niet gunstig. Minder dan een kwart van de Europeanen is zich überhaupt bewust van de aanstaande mogelijke gang naar het stembokje.³ Deze bevinding zou optimistisch kunnen worden uitgelegd als publieke onverschilligheid, maar uit kiezersonderzoek blijkt dat bij veel kiezers de ergernis over het gepercipieerde gebrek aan invloed en betrokkenheid overheerst.⁴

De minderheid van kiesgerechtigden die uit burgerplicht wel naar het stembokje komt, beoordeelt met haar stem zelden de Europese verkiezingsprogramma's of de kandidatuur van individuele Europarlementariërs, maar het nationale regeringsbeleid. Dit heeft de verkiezingen het etiket 'tweederangs' opgeleverd.⁵

Het is ook buitengewoon aantrekkelijk voor politici en commentatoren om aandacht te vragen voor alles wat er mis is met een Europees Parlement dat geen initiatiefrecht heeft, zijn eigen vestigingsplaats niet mag bepalen en worstelt met een aantal leden voor wie misbruik van de interne vergoedingsregelingen té verleidelijk is. Is dit een reden om het Europees Parlement dan maar op te doeken? Een argument voor deze boude stelling is dat nationale parlementariërs, bij afwezigheid van een Europese volksvertegenwoordiging, mogelijk meer werk zouden maken van de controle van de

Europese activiteiten van hun regering.⁶ In het structureel vergroten van de Europese betrokkenheid van nationale parlementen valt immers nog een belangrijke slag te maken. Weliswaar zijn in dit kader ook op het Binnenhof al belangrijke procedurele verbeteringen doorgevoerd, slechts

‘Het kan sterk worden betwijfeld of nationale parlementen Europa tot op heden zo ver links hebben laten liggen omdat het Europees Parlement zich al zo goed van deze taak zou kwijten’

in een handvol landen (Finland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) is er sprake van systematische controle op de nationale regeringsinzet.⁷ Het kan echter sterk worden betwijfeld of nationale parlementen Europa tot op heden zo ver links hebben laten liggen omdat het Europees Parlement zich al zo goed van deze taak zou kwijten. Een dergelijk vertrouwen in Europese democratie blijkt in ieder geval niet uit de negatieve toon waarop in de hoofdsteden over het algemeen over de EU wordt gesproken – in het jargon gaat het dan over 'scapegoating' en 'blaming and shaming Brussels'. Deze politieke strategie is op korte termijn electoraal aanmerkelijk aantrekkelijker voor parlementariërs dan zich structureel te moeten verdiepen in de details van voorgenomen Europese wetgeving, waarvan de resultaten soms pas ver na hun politieke leven zichtbaar zijn. Het belangrijkste argument ten gunste van het Europees Parlement is natuurlijk dat de realiteit van meerlagig bestuur (*multi-level governance*) vergt dat de Europese politiek op het Europese niveau wordt gecontroleerd. Dit is trouwens in overeenstemming met het in Den Haag zo

populaire subsidiariteitsprincipe. Veel kiezers zijn het hier hartgrondig mee eens: uit het eerder aangehaalde opinieonderzoek blijkt dat zij – wellicht tegen de verwachting in – hopen op *meer* en snellere integratie op beleidsterreinen als economie, veiligheid en klimaatverandering – overigens allemaal terreinen waarop het nieuwe verdrag beoogt de Europese besluitvorming soepeler én democratischer te laten verlopen.⁸

‘Een debat over kandidaten is aanzienlijk spannender dan over beleid en geeft mogelijk een positieve impuls aan de zo gewilde nationale politisering van EU-beleid’

Sterkere band met kiezers

Alle scepsis ten spijt zijn er dus wel degelijk redenen om te blijven investeren in het beter functioneren van de Europese volksvertegenwoordiging. Voor het versterken van de band tussen de Europarlementariërs en de kiezers bestaan inmiddels verschillende voorstellen. Een terugkerend voorstel is (her-)invoering van het zogenaamde ‘dubbelmandaat’, waarbij het Europese en het nationale mandaat feitelijk in één persoon worden verenigd. Minder ingrijpende voorstellen richten zich op meer en betere afstemming tussen de leden van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Als het gaat om hervormingen op EU-niveau wordt er al lang gesproken over de noodzaak van versterking van de Europese politieke partijen, die nu vaak niet meer zijn dan zwakke verenigingen tussen nationale partijen en politici van allerlei pluimage. Ook de verkiezingsregels, die nu nog per land worden bepaald, staan ter discussie. De invoering van een Europabreed districtensysteem, waarbij individuele kandidaten op open kieslijsten in alle lidstaten op dezelfde

thema’s campagne voeren, kan het politieke profiel van individuele politici en daarmee de band met hun kiezers mogelijk versterken.⁹ Ook het pleidooi voor EU-brede referenda over grote besluiten als verdragswijzigingen en uitbreidingen mag in dit kader niet onvermeld blijven. Deze suggesties lijken in theorie grote voordelen te hebben. Maar voordat überhaupt kan worden gesproken over de realisatie ervan, waartoe (grond)wetten en praktische bezwaren moeten worden overkomen, moeten de voordelen eerst grondig worden afgewogen tegen de mogelijke nadelen. Zo is het meest bekende en zwaarwegende bezwaar tegen het dubbelmandaat het sterk toegenomen tijdsbeslag van het Europese parlementaire werk. Voorts is maar de vraag of de Nederlandse kiezer Euro-enthousiaster raakt als hij na de invoering van Europese kieslijsten de keuze heeft tussen een Sloveense en Letse kandidaat. En in discussies over de voordelen van een pan-Europees referendum (waarbij de stem van een meerderheid van Europeanen doorslaggevend zou zijn) zal onder andere de fundamentele vraag moeten worden beantwoord of deze innovatie past in het huidige politieke systeem van de EU dat toch vooral gebouwd is op de bescherming van minderheden.¹⁰

All politics is personal

Los van hun realiteitswaarde op langere termijn, komen de voorstellen voor verbetering in ieder geval te laat om een impuls te bieden voor de komende Europese verkiezingen. De afgelopen maanden hebben communicatieadviseurs zich in opdracht van de Europese instellingen het hoofd gebroken over de mogelijkheden om met deze verkiezingen ten minste te breken met de neergaande trend van de opkomstpercentages. De aandacht richt zich daarbij allereerst op de inhoud van de campagne, die simpelweg ‘inhoudelijker’ moet. Een les uit de vele onderzoeken die sinds de Grondwetsreferenda in 2005 zijn uitgevoerd naar de (politieke) communicatie over de EU, is namelijk dat men af moet van het traditionele Europadiscours. Informatie afkomstig van de Europese instellingen wordt al snel als te ‘gekleurd’ ervaren en daarmee kwetsbaar voor het verwijt van Euro-propaganda.¹¹ Maar ook Europese verkiezingsprogramma’s zijn vaak gesteld in een

taal die veel te abstract is om keuzes op te baseren. Een Europa dat ‘sociaal’ is, ‘sterk’, ‘groen’ en ‘veilig’ – wie kan er tegen zijn? Eerste inzet voor de komende campagne is dat kandidaten en partijen expliciet zullen worden uitgenodigd om zich inhoudelijk te profileren. Wanneer politici stelling moeten nemen inzake actuele maatschappelijke dilemma’s (Bio-industrie of duur vlees? Russisch gas of windmolens? Terrorismebescherming of privacy?) krijgen kiezers de voor politisering zo noodzakelijke keuze aangeboden. Daarnaast zullen de debatten hopelijk vooral over en tussen *personen* gaan. Met het nieuwe verdrag verkrijgt het Europees Parlement de bevoegdheid zich uit spreken over de kandidatuur van de voorzitter van de Europese Commissie. Politieke partijen kunnen hierop een voorschot nemen en zich uitspreken over individuele (tegen-)kandidaten voor alle Europese topfuncties die binnenkort zullen worden verdeeld. Wie is de gewenste voorzitter van de Europese Commissie, wie is geschikt als het Nederlandse lid van dit College en welke (oud-)politicus leidt straks de Europese Raad? ‘All politics is personal’: een debat over kandidaten is aanzienlijk spannender dan over beleid en geeft mogelijk een positieve impuls aan de zo gewilde nationale politisering van EU-beleid. Overigens is een waarschuwing op zijn plaats. Zo kan de ergernis over het feit dat een favoriete kandidaat uiteindelijk niet in het Europese plaatje blijkt te passen – en dus geen Eurocommissaris wordt – leiden tot nog meer Euro-frustratie. Bovendien is het risico dat een te sterk partijpolitieke (of zelfs nationale) kandidatuur voor de Europese Commissie uiteindelijk kan leiden tot een *nationalisering* van het in principe supranationale College, een ontwikkeling die velen onwenselijk zullen vinden.

Tot slot

Voor veel van voorgaande voorstellen geldt dat mogelijk positieve gevolgen van bepaalde nieuwe praktijken binnen de lidstaten onvoorziene negatieve effecten hebben op het Europese niveau – en vice versa. Het einde van het debat over de democratische hervorming van de EU is dan ook nog niet in zicht. Maar het is hoe dan ook een belangrijk positief bijeffect van de verkiezingen dat niet alleen de kandidaten voor het Europees

Parlement, maar ook *nationale* politici worden gedwongen om stelling te nemen ten aanzien van Europese vraagstukken. Lof voor die partij of die kandidaten die het aandurven om de hier besproken vraagstukken uit de Europese achterkamertjes naar de (nationale) voorpagina’s te halen. Moge het leiden tot een campagne die de kiezers aantrekkelijk genoeg vinden om in juni de gang naar het stemlokaal te maken.

Mendeltje van Keulen is lijstduwer van D66 voor de komende verkiezingen voor het Europees Parlement en als senior research fellow verbonden aan het Europese Studies Programma van Instituut Clingendael.

- 1 De term is in dit verband gebruikt door Bruno Waterfield, correspondent van de Daily Telegraph, in zijn Euroblog, 11 dec 2008
- 2 De versterking van legitimiteit kan langs meer wegen plaatsvinden, zoals die van resultaatsgericht beleid, versterking van de gezamenlijke Europese identiteit en een betere verantwoording door Europese politici. Keulen, M. van (2008) Closing the gap: towards strengthened legitimacy in the European Union, in: De Zwaan, J., E. Bakker en S. van der Meer (ed.), *Challenges for a changing World*, Cambridge: CUP. In dit artikel staat de dimensie van de vertegenwoordiging centraal.
- 3 Speciale Eurobarometer 299 over de Europese Verkiezingen, september 2008
- 4 Zie o.a. Dekker, P. et.al. *Marktplaats Europa, vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de eu*, Den Haag: CPB/SCP
- 5 Van der Eijk, C. en M. Franklin (1996), *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of the Union*, Ann Arbor: Michigan University Press
- 6 Zoals onlangs gesuggereerd door Schout, A. en J. van Dijken, *EU kan goed zonder Europees Parlement*, in De Volkskrant, 10 jan 2009
- 7 Zie voor het meest uitgebreide overzicht Maurer, A en W. Wessels (ed.) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or latecomers?* Baden: Nomos Verlag
- 8 Dekker, P. et.al (2007) *ibid.*
- 9 Hix, S. en S. Hagemann (2009), *Could Changing the Electoral rules fix European parliament elections?* Discussion paper, januari 2009
- 10 Zie o.a. de analyses van Stefano Bartolini, EU-Observer: *Pan-European referendum impossible, expert says*, 13 november 2008
- 11 Volgens een recente rapportage van de Eurokritische denktank *Open Europe* geven de EU instellingen per jaar €2,4 miljard (‘meer dan het marketingbudget van Coca-Cola wereldwijd’) uit aan informatie waarin vooral de zegeningen van Europese integratie zouden worden bezongen.