

24 april 2009

Europeaniseren moet, ook na een ‘tweede’ afwijzing

Edwin van Rooyen

Politieke partijen, of ze nu het nationale belang vooropstellen of niet, moeten zich in Europees verband ondernemender gaan gedragen. Ze kunnen een voorbeeld nemen aan de belangengroepen.

De Europees-Parlementsverkiezingen zouden weleens kunnen uitdraaien op een ‘tweede referendum’ over Europa. De SP was in 2005 de partij die met succes campagne voerde tegen het Grondwettelijk Verdrag. Omdat het door het kabinet aangedragen alternatief voor de Europese grondwet, het nog altijd niet aangenomen Verdrag van Lissabon, niet opnieuw aan de bevolking is voorgelegd, zien de socialisten hun kans schoon om de verkiezingen weer in het teken van ‘meer of minder Europa’ te plaatsen. De PVV zal eenzelfde campagnestrategie volgen.

Europees gezien is de Nederlandse situatie opmerkelijk. Uit het eerder deze week door Trouw gepresenteerde Europese Kieskompas blijkt dat in veel EU-landen nauwelijks of geen politieke partijen bestaan die de Europese samenwerking op belangrijke onderdelen afwijzen. De eurosceptische kiezer zal zich in deze landen niet vertegenwoordigd voelen. De enige Nederlandse partij die zich tegenover de SP en de PVV nadrukkelijk als voorstander van de Europese samenwerking profileert, is D66. Partijen als het CDA en de VVD zijn in hun Europese voornemens terughoudender geworden en doen moeite zich als hoeder van het nationale belang te laten kennen. Aangenomen mag worden dat het nationale belang, meer specifiek de vraag hoe dat in Europa het beste kan worden gediend, in de Nederlandse verkiezingscampagne een belangrijke plaats zal innemen.

De destijds succesvolle campagne tegen het Grondwettelijk Verdrag, in de hand gewerkt door weifelend optreden van de voorstanders, was gebaseerd op kritiek op de alsmaar verdergaande Europese eenwording. De Europese grondwet werd uitgelegd als een stap op weg naar een Europese ‘superstaat’, die zonder instemming van de bevolking in ontwikkeling was gekomen. Deze kritiek was strikt genomen ongegrond, aangezien belangrijke beslissingen over de Europese samenwerking telkens de goedkeuring van de Tweede Kamer hadden gekregen. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat de Europese eenwording een eliteproject was, dat nauwelijks in het creëren van maatschappelijk draagvlak voorzag. Daarnaast is het zonder meer juist dat de Europese Unie tot een ware bestuurslaag is uitgegroeid. De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben in de loop der jaren tal van taken en bevoegdheden toebedeeld gekregen, terwijl het principe van meerderheidsbesluitvorming belangrijk is geworden in de Raad van Ministers. Zeer veel wetten en regels dragen op de een of andere manier ‘de sporen van Brussel’, zoals de politicoloog Van Schendelen het eens uitdrukte. De ontwikkeling van politiek en bestuur in Europees verband heeft in de wetenschappelijke literatuur tot de introductie van het concept multi-level governance geleid: het huidige bestuursstelsel is meerlagig, kent een niet-hiërarchische structuur en heeft een belangrijke inbreng van niet-statelijke spelers.

Belangengroepen en politieke partijen in Nederland hebben zich aan de nieuw ontstane situatie aangepast. Voor belangengroepen geldt dat zij in Brussel hetzelfde spel spelen als ze in Nederland gewend zijn: ze gaan op zoek naar beslissers en bondgenoten om

beleidsvorming die rechtstreeks aan de eigen belangen raakt te beïnvloeden. Hierbij geldt dat het spel op Europees niveau onder andere, ingewikkeldere omstandigheden plaatsvindt. Concrete, organisatorische aanpassingen die belangengroepen hebben genomen, zijn het standaard betrekken van Europese aspecten in het werk van beleidsmedewerkers, het binnen de eigen organisatie delegeren van informatieuitwisseling met Europese koepelorganisaties, het standaard laten deelnemen van 'internationale' medewerkers aan interne werkoverleggen en het vestigen van een eigen kantoor in Brussel. Daarnaast is er vaak de strategische keuze gemaakt om zitting te nemen in bestuur en werkgroepen van Europese koepel- en netwerkorganisaties.

De ene belangengroep blijkt een actievere belangenbehartiger in Brussel dan de andere. Een belangrijke verklaring voor dit verschil schuilt in de mate waarin een belangengroep verweven is in de nationale besluitvorming (hoe meer verweven, hoe minder actief) en in de beschikbaarheid van financiële middelen (hoe meer middelen, hoe actiever).

In vergelijking met belangengroepen hebben politieke partijen zich in mindere mate aan Europa aangepast. Voor dit type spelers geldt dat ze, anders dan belangengroepen, niet rechtstreeks door Europese regels worden beïnvloed en dat ze, naar de gangbare denk- en werkwijze althans, minder mogelijkheden hebben om zich tot de Europese instellingen te wenden. Politieke partijen zijn overgegaan tot het oprichten van een stichting die de ambtelijke ondersteuning van Europarlementariërs regelt, een orgaan dat het contact met de partijachterban moet versterken en partijcommissies die zich met Europese zaken bezighouden en bijvoorbeeld ook tot het aanstellen van een verbindingspersoon tussen de Tweede-Kamerfractie en de Eurodelegatie. Maatregelen die 'Europa' in de breedte onderdeel laten zijn van het dagelijkse handelen binnen de partij zijn echter uitgebleven.

Opmerkelijk is dat regeringspartijen meer geneigd zijn te 'Europeaniseren' dan oppositiepartijen: als leden van de Europese Raad of de Raad van Ministers bevorderen bewindspersonen een 'Europees besef' binnen hun partij. Ook in regeringspartijen is de interesse voor Europese zaken echter klein, zelfs in de Tweede-Kamerfracties. Met profilering op Europese zaken valt weinig electoraal gewin te behalen, dus waarom daar moeite voor doen? Het helpt natuurlijk niet dat Europese beleidsprocessen betrekkelijk moeilijk te volgen zijn en een lange periode bestrijken.

Hoe nu het nationale belang, dat in de komende verkiezingscampagne zo'n belangrijk thema lijkt te worden, het beste te dienen? Het advies ligt voor de hand om belangengroepen met overheidssubsidies in staat te stellen om kansen op Europees niveau te benutten. Subsidies die gericht zouden moeten zijn op het uitvoeren van concrete beleidsprojecten. Met name de ondersteuning van behartigers van publieke belangen ligt voor de hand, omdat die over het algemeen in Brussel ondervertegenwoordigd zijn en over geringe middelen beschikken. Een aanzienlijke investering om de Europese beleidsvorming op deze manier te beïnvloeden ligt vanwege de financiële afhankelijkheid van Europeaniseringsprocessen voor de hand en zou uitstekend passen bij de eisen die het hedendaagse, grensoverschrijdende bestuur stelt; de nationale staat zou belangengroepen meer moeten gaan zien als partners die bij het realiseren van beleidsvoorkeuren op EU-niveau behulpzaam kunnen zijn.

De politieke partijen staan voor de vraag of zij als wetgevers in Europese belangenbehartiging financieel of anderszins willen investeren. Daarnaast dient de vraag zich aan of partijen ondernemender willen zijn in het nastreven van hun politieke doelen. Daar waar belangengroepen erin slagen op basis van een eigen agenda en concrete doelen een doordachte strategie te volgen met inbegrip van de Europese dimensie, daar passen politieke partijen zich met minder succes aan het spel op Europees niveau aan. Met het smeden van coalities met andere Europese partijen, maar ook met koepelorganisaties, belangengroepen, multinationals en andere belangrijke spelers zouden ze wellicht betere resultaten kunnen behalen. Een ondernemendere opstelling in Europees verband zou op gespannen voet kunnen

staan met de traditionele functie van belangenaggregatie: de nadruk komt minder te liggen op het in overweging nemen van tegengestelde maatschappelijke belangen en meer op het behalen van eigen politieke doelen. Het is echter de vraag of de functie van belangenaggregatie nu wél naar behoren wordt vervuld. Zelfs wanneer het 'tweede referendum' wederom een afwijzing voortbrengt, dan nog zullen de politici op Europese wijze aan de slag moeten, willen zij verandering teweegbrengen.

Dr. Edwin van Rooyen is deze week gepromoveerd aan de Universiteit Leiden op een onderzoek naar de Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland. Hij doet voor het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (Rijksuniversiteit Groningen) en het Montesquieu Instituut (Den Haag) onderzoek naar de relatie tussen Nederlandse politieke partijen en Europese partijfederaties, ofwel Europartijen.