

Europa: wat wil de PvdA niet?

Het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA voor het Europees Parlement gaat tegen de stroom in, met hoge ambities voor Europa. Dat is dapper, maar de relatie tussen de sociale ambities en de institutionele plannen is onduidelijk.

ADRIAAN SCHOUT

Coördinator Europa bij Instituut Clingendael, geen lid van een politieke partij

Het is nog slechts in kleine kring bekend wat de slogan van de verkiezingen voor het Europees Parlement is: *This time it's different*. Tijdens een diner met uitgesproken pro-Europese vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bleek dat er amper een idee bestaat zelfs bij redelijk ingewijden over wat deze slogan betekent. Dit keer lijken het warempel regeringsverkiezingen. Nationale partijen die samenwerken in het Europees Parlement proberen voor het eerst als heuse Europese partijen te opereren met gezamenlijke programma's en lijsttrekkers.¹ Voor de Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D), waar de PvdA deel van uitmaakt in het Europees Parlement, is Martin Schulz (van de Duitse SPD) de lijsttrekker.

De lijsttrekkers van de verschillende fracties hopen meteen de democratisch gekozen kandidaten te zijn voor de 'president'² van de Europese Commissie (nu Barroso) en straks te kunnen meeonderhandelen over de samenstelling van het College van Commissarissen en over de nieuwe president van de Europese Raad (nu Van Rompuy). De verkiezingen gaan straks dus over de keuze voor een president van de Commissie die daarmee de enige democratisch gekozen president wordt omdat de opvolger van Van Rompuy sowieso achter de gesloten deuren van de Europese Raad wordt aangesteld.

Fijnproevers weten dat Frans Timmermans als minister van Buitenlandse Zaken probeert de ambities wat betreft het Europees Parlement te temperen door de volgende president van de Commissie sterker te binden aan de Europese Raad. Van traditioneel pro-Europees Parlement zijn Nederland en de PvdA-minister Timmermans opgeschoven naar het kamp dat de voorkeur geeft aan een sterkere intergouvernementele inkleuring van de Europese Unie.³

Jammer voor degenen die houden van links-rechts-beleidsdebatten, maar de verkiezingen van 2014 zijn vooral van institutioneel belang. Dit keer is de inzet een Europese president en regering. Het Europees Parlement presenteert zich in deze verkiezingen als hét democratisch gekozen orgaan en hoopt daarmee de Europese Commissie in de regeringsrol te dwingen. Beide instellingen winnen zo aan macht. 'This time it's different.'

Programma PvdA

De Europese Unie staat voor de institutionele en beleidsmatige invulling van het 'sixpack', het 'twopack' en de bankenunie. Dit kan leiden tot hogere begrotingen van de Europese Unie, een strakker economisch toezicht en een groeiende controlerende taak voor het Europees Parlement. Alles bij elkaar staat er veel op het spel in termen van beleid en uitwerking

van het Europese samenwerkingsmodel. In dat licht verdient het verkiezingsprogramma van de PvdA voor de Europese verkiezingen lof vanwege de transparante aanpak en voor de zoektocht naar publiek debat over de voorstellen.

Ook de inhoud van dit werkprogramma verdient complimenten. Het is ambitieus en stelt 'urgente problemen te benoemen en van oplossingen te voorzien' en gaat zelfs zover door dit 'het enige verhaal' te noemen dat perspectief biedt. De PvdA legt de lat hoog door tegen de Nederlandse stroom in te pleiten voor een socialer Europa, verdere integratie op tal van terreinen en institutionele hervormingen. Dit zijn de ambities en discussies die het Nederlandse EU-debat nodig heeft om de keuzes waar deze verkiezingen over gaan helder te krijgen.

In dit commentaar kijk ik of de uitwerking van de ambities past bij de uitdagingen waar de Europese Unie nu voor staat. De inzet voor de huidige verkiezingen voor het Europees Parlement liggen op twee vlakken: inhoud en vormgeving van het beleid van de Europese Unie. Wat betreft de inhoud Nederland traditioneel ingezet op de interne markt en op het bewaken van beleidsvrijheden ('soevereiniteit', 'subsidiariteit', eigen inrichting van de verzorgingsstaat, het afhouden van een sociaal beleid op het niveau van de Europese Unie). Bij de vormgeving draait het om de inrichting van de Europese Unie, de rol van de Europese instellingen (vooral die van de Europese Commissie, de Europese Raad, het Europees Parlement, de Europese Centrale Bank), om de samenwerking tussen deze instellingen en om het samenspel van lidstaten en Europese instellingen. Deze twee vlakken zijn verbonden: zonder effectieve politieke instellingen is beleid niet zinvol. Vanuit beide invalshoeken zal ik het programma van de PvdA bekijken.

Ambitieuze keuzes

Het schrijven van verkiezingsprogramma's dwingt tot besluiten. De titel van het ontwerp onderstreept de twee dimensies in het verkie-

zingsprogramma: beleid en instituties. Een *Europa dat werkt* slaat zowel op 'sociale omstandigheden' als op 'het functioneren van de Europese Unie'. De nadruk ligt echter op de politieke beleidsthema's en niet op instituties. Deze nadruk is misschien bewust gekozen omdat beleidsvragen concreter zijn of om de aandacht af te leiden van welhaast onvermijdelijke centralisatie in de Europese Unie.

De politieke beleidskeuzes achter het sociale gezicht van het PvdA-programma omvatten gevoelige onderwerpen als eurobonds en het meewegen van sociale consequenties in landenbeoordelingen. Landen moeten bijvoorbeeld meer financiële ruimte krijgen om groei te creëren ondanks noodzakelijke bezuinigingen. Er wordt in het programma ook een lans gebroken voor sociaal beleid in de vorm van ondersteuning van de Europese Investeringsbank (EIB) voor ondernemerschap. Ook ondersteunende institutionele onderwerpen komen aan bod, zoals het synchroniseren van de EU-verkiezingen met het EU-budget zodat de hoogte en aanwending van het EU-budget inzet worden van de verkiezingen voor het Europees Parlement (en de lidstaten in de Raad minder grip op de begroting van de Europese Unie krijgen). Verder moet de vergadering van de ministers van sociale zaken een gelijke status krijgen als die van de ministers van financiën. Deze statusverhoging hint naar een juridische afdwingbaarheid van sociale aanbevelingen, want als de financiële 3%-norm afdwingbaar is maar een sociale ongelijkheidsnorm niet, is er natuurlijk geen gelijke status.

Dit is slechts een selectie van de ambities. Samen met de politisering van de Europese Commissie door de politieke ambities voor het Europees Parlement lijken deze voorstellen te berusten in het uitbouwen van de Europese Commissie tot een Europese regering. Diepere integratie wordt besproken zonder de politieke ambities van het Europees Parlement achter *This time it's different* te erkennen of te weerleggen. Het PvdA-programma bepleit meer financiële instrumenten, meer politieke controle op de middelen vanuit het Euro-

pees Parlement en een verdieping van de Europese betrokkenheid bij een fijnmaziger mix van economische beleidsdoelen. Ook wordt het taboe doorbroken rond de Europese Centrale Bank: die moet werkgelegenheid meewegen als doelstelling en krijgt daarmee een zeer politieke taak. Dat dit verdere regeringsvorming op Europees niveau in de hand werkt wordt niet besproken.

De hoofdtoon is daarmee 'Europa, dat zijn wij' en dat mag best een onse meer zijn. Dit komt overeen met de SPD-lijn in Duitsland en met wensen in zuidelijke en oostelijke landen die vinden dat de eurocrisis noopt tot solidariteit en het overnemen van overheidstaken waarvan zij de kwaliteit zelf niet meer kunnen garanderen. Mede door aan te sluiten bij de bredere wens om de Europese Unie uit te bouwen tot een politieke eenheid, zijn de sociaal-democratische plannen verre van vrijblijvend.

Vraagtekens

De samenstellers van het concept-verkiezingsprogramma zijn niet bang ambitieuze en 'moeilijke' doelen te schetsen, maar de vraag dringt zich op of dit wel het eerlijke en enige verhaal is. Ten eerste kunnen vraagtekens gesteld worden bij de relevantie van de voorstellen voor sociaal beleid. Extra geld via het EIB stelt in de praktijk niet veel voor omdat de EIB een conservatieve bank is. Wijzen naar de EIB lijkt dus onderdeel van een rituele dans om sociaal te lijken. Daarbij bouwt het voorstel om lidstaten mede te beoordelen op hun sociale prestaties voort op het mislukte Lissabon-proces. Het Verdrag van Lissabon was bedoeld om de euro te schragen met een proces waarin lidstaten elkaar zouden beoordelen op groei en tal van sociale doelstellingen. Dit vrijblijvende proces leidde nergens toe en toch durft de programmacommissie nu te hopen op een combinatie van afdwingbare bezuinigingen en (vrijblijvende) sociale beoordelingen. De gelijkheid tussen de ministers van financiën en de ministers van sociale zaken is praktisch irreëel, en het laten meetel-

len van sociale maatregelen in de hervormingsbeoordelingen zal hooguit marginale invloed hebben.

Wat dat betreft klinkt 'Europa dat werkt' mooier dan het is. Het lijkt op de discussie die de PvdA voert over het relatieve minimumloon in de Europese Unie: het klinkt sociaal en is veilig want niet in te vullen. Een relatief minimumloon zal in de praktijk genegeerd wor-

De verkiezingen gaan om de lijsttrekker (Schulz) en de agenda van de Europese sociaal-democraten (PES)

den of hooguit symbolisch zijn (als het al een subsidiariteitstest doorstaat). Daarbij: stel dat er een sociaal minimuminkomen komt in de Europese Unie, dan zal een aantal lidstaten alleen toestemmen als dat gepaard gaat met een aanzienlijk sociaal fonds om de gevolgen op te vangen.

Ten tweede is het programma tweeslachtig over de toekomst van de Europese Unie en de eurozone als politiek-bestuurlijke organisatie. Pleidooien voor verruiming van het mandaat van de ECB, voor het politiseren van de Europese Commissie door middel van een hoger budget en eurobonds, en de balanceeract tussen bezuinigen en werk scheppen, roepen automatisch vragen op over de politieke controle door het Europees Parlement. Diepere beleidsmatige Europese integratie en verbreding van het economische bestuur zonder duidelijkheid over hoe deze zaken moeten worden ingevuld of hoe de democratische controle dan loopt, zouden in deze fase van Europese integratie niet mogen. Na een overhaast euro-avontuur en een mislukt Lissabon-proces hebben burgers en bedrijfsleven recht op heldere perspectieven op hun Europese toekomst.

Deze helderheid ontbreekt. Sterker, na de ambitieuze vergezichten over werk, duurzaamheid en de Europese veiligheidsagenda verwacht de lezer dat het institutionele (vijfde) hoofdstuk ingaat op een sterkere Commissie, meer controle door het Europees Parlement en uitbreiding van taken van de ECB. Maar het programma sluit af met het benadrukken van subsidiariteit. Dit wekt de indruk dat wordt meegelopen richting verdiepte integratie en tegelijkertijd wordt vertrouwd op het wondermiddel 'subsidiariteit'. De relatie tussen beleidsambities en institutionele ambities is daarmee onduidelijk.

Hooguit in vage termen wordt gewezen op het feit dat het in 2014 eigenlijk gaat om de lijsttrekker (Schulz) en de agenda van de Europese sociaal-democraten (PES). Er wordt al helemaal niet gewezen op de ambitie van het Europees Parlement die achter de slogan *This time it's different* schuilt. Hierdoor blijft de vraag hangen of de programmacommissie eigenlijk wel weet wat is afgesproken over Europese partijvorming of dat dit bewust niet is vermeld om wat voor pragmatische reden dan ook. Voor het perspectief op de PvdA-inbreng moet bedacht worden dat in het huidige Parlement van 195 sociaal-democraten slechts 3 van de PvdA komen. Ook geldt in de sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement een redelijke partijdiscipline waardoor het nut van een eigen PvdA-verkiezingsprogramma nog meer in de lucht komt te hangen.

Ten derde, als gekeken wordt naar de lijn die PvdA-minister Dijsselbloem afdwingt als eurogroepvoorzitter in probleemlanden, dan doemt de vraag op of het feitelijke beleid van de PvdA aansluit bij het concept-verkiezingsprogramma. Minister Timmermans zet zich ondertussen in voor een subsidiariteitsexercitie waarin kritiek op Commissievoorstellen hard doorklinkt. Hoe kan het dat de partij van de minister die in de Europese Unie met verve uitdraagt dat de "tijd van een "ever closer union" op alle mogelijke beleidsterreinen"⁴ voorbij is en dat de Commissie zich moet onthouden van omstreden voorstellen, niet schroomt

om te pleiten voor gevoelige diepere integratie? Natuurlijk is er verschil tussen partij en coalitie maar de spanning tussen deze ambities en het einde aan de 'ever closer union', is wel erg groot.

De Europese contexten

Misschien is een duidelijker institutioneel verhaal vermeden met het oog op de toegankelijkheid van het programma. Toch zijn de institutionele perspectieven in deze verkiezingen belangrijker dan de beleidsagenda – ze zijn belangrijker dan ooit. Zonder zicht op hoe beleid kan worden vormgegeven en afspraken kunnen worden afgedwongen, en hoe dit samenhangt met een eventuele versterking van 'Brussel', blijft haalbaarheid in de lucht hangen. Ook wil ik, als kiezer, weten of de voorgestelde stappen leiden richting verdiepte integratie en wat dat betekent voor de ruimte die overblijft voor nationale politieke structuren zoals de controlemacht van de Tweede Kamer.

Het lijkt erop dat de Europese instituties veranderen van rollen en gewicht. De Commissie was een soort ambtelijke organisatie maar tendeert nu naar regering, en de Raad en het Parlement strijden om haar gunsten. Het Europees Parlement was lange tijd onbeduidend maar zou wel eens het belangrijkste democratische controleorgaan kunnen worden ondanks alle mooie woorden over het versterken van nationale parlementen. De ECB had een beperkte taak maar lijkt machtiger en politieker te worden. Zijn dit ontwikkelingen die de PvdA wil versterken met pleidooien voor een socialer en sterker Europa?

Natuurlijk sluit het programma af met het inzetten op subsidiariteit. Maar het zegt niets over de wens in zuidelijke en oostelijke lidstaten tot centralisatie. Genoeg lidstaten zullen positief staan tegenover eurobonds en begrotingsflexibiliteit. Hier kan de PvdA medestanders vinden. Echter, deze landen twijfelen openlijk aan hun eigen bestuurlijke capaciteiten en kijken daarmee positiever aan tegen een sterker 'Brussel' en grotere EU-budgetten.

Subsidiariteit is moeilijk vol te houden in een Europese Unie die de andere kant op beweegt. Ondertussen bestaat het gevaar voor Nederland dat het Verenigd Koninkrijk zodoende nog meer afstand van de Europese Unie neemt en dat verdiepte integratie vooral de eurozone zal raken. Nederland komt dan in een Europese Unie terecht waarin het de steun van de noordelijke partners moet missen. Het programmavoorstel toont weinig oog voor deze bredere Europese ontwikkelingen.

Besluit

Vooraf wat de eurozone aangaat staan we voor existentiële vragen. De twijfel is breed toegeslagen en politieke legitimiteit — zowel nationaal als Europees — is onder druk komen te staan. Het verkiezingsprogramma biedt uiteindelijk weinig houvast omdat politiek correcte standpunten over een sociaal Europa worden gecombineerd met even correct wens-

denken over subsidiariteit. Hiermee is onduidelijk wat de partij nu wel en, misschien vooral, wat zij niet wil.

Het programma mist een eigen visie op de toekomstige rol van de lidstaten. De ECB staat op het punt taken van De Nederlandse Bank over te nemen. De Europese Commissie, en met name het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN) waarover nu nog Olli Rehn de scepter zwaait, lijkt hard op weg om de centrale planbureaus in de lidstaten te overvleugelen. Commissie en Parlement staan in de startblokken om economische beleidsaanbevelingen, eventueel in contractvorm, op te leggen aan lidstaten. Hoe kan de nationale democratie functioneren als nationale instituties, inclusief parlement, misschien uitgehold gaan worden? Zijn er geen betere en specifiekere verhalen te bedenken? Het wordt anti-Europese partijen zo wel heel makkelijk gemaakt.

Noten

- 1 EP Resolution (22 november 2012), *The elections to the European Parliament in 2014*, 2012/2829(RSP). Commission Communication (12 maart 2013), *Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and*

efficient conduct, COM (2013), 126 final. Commission Recommendation (12 maart 2013), *Enhancing the democratic and efficient conduct of elections to the European Parliament*, C (2013), 1303 final.

- 2 De officiële Nederlandse vertaling is 'voorzitter' maar de Duitse vertaling is 'der Präsi-

dent' en niet 'der Vorsitz'. 'President' is de meer gangbare Europese term dan voorzitter.

- 3 Frans Timmermans in *Financial Times*, 15 november 2013.
- 4 Kamerbrief inzake uitkomsten subsidiariteitsexercitie, 21 juni 2013, MINBU-ZA-2013.184321.