



21 juni 2013

## De redding van Europa: Op zoek naar positief functionalisme

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (EU) in de tweede helft van 2004 was er nog geen vuiltje aan de lucht. Als onderdeel van de promotieactiviteiten deelde Nederland via de ambassades en ministeries EU-stropdassen uit. Je ziet ze nog vaak voorbij komen in televisieprogramma's, als prominenten geïnterviewd worden. Die stropdas is zo langzamerhand symbool geworden van de benauwde situatie van Europese integratie. Het kleurrijke logo van toen verwijst nu zwartgallig naar het laatste jaar waarin men nog positief over Europa praatte.



De bankencrisis op Cyprus, Bulgarenfraude, de ruime winst van de anti-Europese UK Independence Party in het Verenigd Koninkrijk en het aangekondigde Britse referendum over de mogelijke uittreding uit de EU: de negatieve geluiden over de Europese Unie houden aan. Ook in Nederland is sinds de negatieve uitslag van het referendum voor de Europese Grondwet in 2005 een kritische beweging zichtbaar die zich uitsprekt tegen verdere soevereiniteitsoverdracht aan Brussel.

Deze kritiek heeft pas echt voet aan de grond gekregen toen de eerste grote tegenslag voor het integratieproces zich aandeed: de Eurocrisis. Politieke partijen en intellectuelen stonden in de rij om de scepsis te duiden.

Helaas gaan de nieuwe kritische geluiden gepaard met schreeuwerige beweringen en zwart-wit tegenstellingen. Het Europeadebat is zoals wel meer actuele politieke thema's ten prooi gevallen aan een pesterige *framing* in de beste Geen Stijl-traditie. De EU zit in het verdomhoekje en is nauwelijks meer aan de man te brengen. Verhalen over het historisch unieke Europa zonder oorlog zijn te hoogdravend; verhandelingen over de economische voordelen van de integratie zijn te technocratisch. Realistische betogen over de euro wedijveren met de populistische roep om de gulden of drachme.

Moderne critici zijn van mening dat de bestuurlijke elite jarenlang de mond van de bevolking heeft gesnoerd. Eerlijk is eerlijk, politici schieten nog wel eens in een automatische reflex, wanneer er vraagtekens worden gezet bij het integratieproces. De vaak ongeïnspireerde

respons, waarmee deze kritiek dan wordt weggewuifd doet ook bij voorstanders van het Europese project de wenkbrauwen fronsen. Geen enkele kiezer zal enthousiast worden over de Europese Unie, wanneer men haar verdedigt met een verplicht nummer.

### **De geschiedenis wijst de weg**

De Roemeens-Britse politicoloog David Mitrany bedacht in de instabiele periode na de Tweede Wereldoorlog dat internationale samenwerking zich voortaan op ‘functioneel’ niveau zou moeten voltrekken, omdat dit minder politieke spanningen oplevert. Organisaties die zich bezighouden met grensoverschrijdende zaken op een afgebakend beleidsgebied, moesten volgens hem de eerste stap naar een nieuw systeem van internationale vrede betekenen. De Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) vormde vervolgens het startpunt van de moderne Europese integratie. Sindsdien is het functionele aspect een belangrijk element gebleven in het debat over de richting van het Europese project.

Wellicht is een federatie of een Europese eenheidsstaat daarbij het enige mogelijke en wenselijke eindpunt. Of, zo zeggen de kortzichtige tegenstanders van deze visie, het einde van Europa zelf vanwege de inherente tegenstrijdigheden en zwakheden van een Europese superstaat zonder nationale eenheid.

### **Negatief functionalisme als motor van integratie**

Meer dan ooit stuwen negatieve impulsen het integratieproces. De positieve, autonome motor in de geest van Mitrany is ver te zoeken. Daarvoor is een negatieve vorm van integratie in de plaats gekomen, die men noodzakelijk acht om een ergere crisis te voorkomen. Met andere woorden, de (mogelijke) doorvoering van beleid als de Bankenunie, de noodfondsen, eurobonds of zelfs een Europees Ministerie van Financiën met vetorecht als volgende stappen om Europa en de Eurozone niet verder te laten ontsporen.

Sommige critici menen daardoor dat we dankzij slinkse politici en ‘eurocraten’ een federaal Europa worden ‘ingerommeld’. Maar die visie is onterecht het debat gaan beheersen. De Europese Unie is geen utopisch project, maar een ingeslagen weg om Europa op politiek en vooral economisch niveau beter te laten functioneren. Dat daar grote politieke uitdagingen aan te pas komen, is logisch. Toch bepalen de lidstaten nog altijd de route en het einddoel.

### **Meer integratie met minder draagvlak**

Met negatieve integratie kan de EU toch sterker uit de huidige crisis komen. Het structurele probleem is echter dat er steeds minder publieke steun is te vinden voor een *ever closer union*. Het is een proces van “diepere integratie bij minder draagvlak,” zoals René Cuperus van de Wiardi Beckman Stichting het treffend omschreef. Eurosceptici vertegenwoordigen nu de opvatting van de meerderheid en het idee dat integratie niet te stoppen lijkt, sterkt ze in hun negatieve houding over Europa.

Het proces van negatieve integratie kent bovendien zijn grenzen. Méér Brussel zonder structurele hervormingen zal leiden tot een nog grotere kloof tussen Europa en burger. Een economische opleving kan de Eurosceptis tot een halt roepen, al is dat misschien tijdelijk. Maar Nederlandse politici moeten zo'n ontwikkeling niet afwachten. Met welke vaardigheden kunnen ze Europa weer op het pad van de positieve integratie brengen?

Ten eerste: **standvastigheid**. Europese integratie is geen 'religie', zoals de populistische publicist Thierry Baudet het verwoordde, maar een democratisch proces waarbij meerdere wegen naar Rome kunnen leiden. We benadrukken het proces als democratisch, omdat de Europese besluitvorming ondanks haar tekortkomingen wel degelijk door gekozen vertegenwoordigers wordt vormgegeven. Hervormingen zijn noodzakelijk en de gemeenschappelijke afspraken zullen ongetwijfeld intensiever worden, maar de federatie als eindpunt is slechts één van de mogelijkheden. De EU zal veerkracht moeten tonen, met een positieve blik op de toekomst van Europa tegenover de angstbeelden van negatieve integratie.

Ten tweede: **eerlijkheid** is geboden omtrent het Europese project en haar risico's. De belangrijkste les van 2005 is dat burgers het positieve verhaal terecht niet zomaar slikken. Daarnaast hebben nationale regeringen de neiging gehad om verworvenheden van de EU op eigen conto te schrijven en de nadelige effecten rechtstreeks op het abstracte 'Brussel' af te schuiven. Voorbeelden van een eerlijker communicatie zijn het publiekelijk vaststellen van de onvolkomenheden van de Eurozone, een eerlijke uitleg over de kosten en baten van Europa en openhartigheid van regeringsleiders over hun eigen rol in de Europese besluitvorming en de beperkte verantwoordelijkheden van EU-ambtenaren.

Tot slot: **durf**- een voorwaarde voor eerlijkheid, vooral nu het economisch tegenzit. De overgang naar de euro en de verschillende uitbreidingsrondes van de Europese Unie waren gedurfd, maar vonden nog plaats in de tijden van positieve integratie. Een eerlijk verhaal wordt normaal gesproken op prijs gesteld, maar vereist politiek gezien veel moed als dat verhaal niet volledig aansluit bij de sentimenten van de achterban. Durf betekent een langetermijnvisie, een moeilijk punt in democratieën waar om de paar jaar verkiezingen plaatsvinden en waar korte termijnkritiek momenteel overheerst. Maar die moed wordt beloond als de bevolking een gezond en realistisch beeld krijgt van de EU.

Wat biedt de toekomst? Op de korte termijn zal het debat blijven draaien om de roep om een burgerforum of referendum als uiting van de huidige eurosceptis. Die roep hoeft niet gevreesd te worden als deze instrumenten leiden tot meer betrokkenheid bij de Europese Unie of tot meer constructief debat. Ondanks de huidige negatieve geluiden die het debat overheersen, kan er in de eerste helft van 2016, als Nederland de voorzittersrol van de Raad van de Europese Unie weer mag vervullen, al een hoop veranderd zijn. Als standvastigheid, eerlijkheid en durf het negatieve integratieproces kunnen ombuigen naar positieve integratie, zal het geschreeuw van eurosceptici en populisten minder gehoor vinden. Dan kan de Nederlandse regering vol vertrouwen en trots een nieuwe EU-strotdas weggeven.

*Dit artikel is geschreven door Jorrit Kamminga (onderzoeker bij Instituut Clingendael) en Theo Myronidis (ABN Amro).*