



interview  
Luuk van Middelaar

‘De Europese Unie moet meer ruimte bieden aan oppositie, aan tegenstemmen en tegengeluid, aan kritiek’

FOTO SAKÉ ELZINGA

Luuk van Middelaar, *hoogleraar te Leiden en columnist bij NRC, is toonaangevend opiniemaker en wetenschapper en mengt zich actief in het debat over de Europese Unie. In 2017 verscheen zijn nieuwste boek De nieuwe politiek van Europa (Historische Uitgeverij). Tonko van Leeuwen (medewerker van de mr. Hans van Mierlo Stichting) sprak hem over actuele vraagstukken in de Europese Unie en over het belang van de komende Europese verkiezingen.*

Door Tonko van Leeuwen

**“We streven naar een politiekere Europese Unie,” is een veelgehoord mantra de laatste tijd. De titel van uw boek is ‘De nieuwe politiek van Europa’. Hoe ziet een politiekere Europa er volgens u uit?** “Een politiekere Europa betekent verschillende dingen. Ten eerste: een Europa dat in staat is handelingsvermogen te ontwikkelen, besluiten te nemen op controversiële, politieke thema’s. Ten tweede betekent een politiekere Europa ruimte voor ideeënstrijd, democratisch debat, legitieme oppositie. Vervolgens kijk je naar de institutionele vormen die Europa kent en wat dan de meest veelbelovende dragers zijn van die vormen van politiek.

De eerste stap is dus ook niet ‘Europa moet politiek worden’. Dan denk je dat Europa een project is dat nog iets moet worden, wat nog vorm moet krijgen. Alsof Europa niet al door en door politiek is, en alsof mensen dat ook niet doorhebben. Ik probeer die omslag te duiden. Van het Europa van de markt, van de regelpolitiek, naar hoe er de afgelopen tien jaar vraagstukken naar voren zijn gekomen van een radicaal andere aard. Denk aan de bankencrisis, de eurocrisis, de houding van de Europese Unie tegen Rusland inzake Oekraïne, migranten, etc. Politieke thema’s waar verdeeldheid over is tussen én binnen Europese samenlevingen. Kwesties zoals deze zijn niet te beslechten met de vertrouwde instrumenten uit de Brusselse gereedschapskist: de depolitisering, het ontwijken van de politiek door het proberen te vangen in technocratische vraagstukken, in problemen die je kunt oplossen.”

**De vraagstukken zijn politiek geworden?** “Het zijn vraagstukken geworden die handelingsvermogen eisen. Dat vraagt dus ook om andere politieke kwaliteiten, naast de oude Brusselse kwaliteiten van onpartijdigheid en regelen. Het vraagt om politiek te kunnen overtuigen, en mensen mee te nemen in een verhaal. Op dat punt van politieke overtuigingskracht komt de Europese Raad in het spel. Presidenten en premiers zijn nu eenmaal de mensen, *like it or not*, die het meeste gezag hebben thuis om hun kiezers en parlementaire meerderheid te overtuigen van de noodzakelijke te treffen maatregelen. ‘Er moet 750 miljard naar

**De eerste stap is dus niet ‘Europa moet politiek worden’**

**De politieke strijd is er dus al, maar die moet gekoesterd, geanalyseerd en gebruikt worden**

Griekenland in 48 uur.' Of: 'er moeten sancties tegen Rusland ingesteld worden.'

Dat zijn kwesties die niet kunnen worden afgetikt tussen de Commissie en Parlement en de Raad van Ministers. Dat kan voor visquota of Btw-richtlijnen, maar niet voor dit soort kwesties. Het zijn vraagstukken met botsende waarden. Het zijn vraagstukken waar het publiek ook wat van vindt, waar men over mee wil praten. Het is geen technisch geneuzel. 'Als het speelgoed maar veilig is, hoef ik niet per se te weten hoe dat is geregeld.' Dat werkt dus niet met vragen als 'wat is de toekomst van Schengen, wat gaan we met vluchtelingen doen, wat gebeurt er met onze begroting en het failliet van Griekenland?' Daar willen mensen over mee praten. Maar niet alleen dat, ze willen er vooral over van mening kunnen verschillen! De Europese ruimte moet meer ruimte bieden aan oppositie, aan tegenstemmen en tegengeluid, aan kritiek. Tegenstemmen die niet meteen buiten de orde verklaard moeten worden onder het mom van 'u heeft het niet begrepen', of 'u bent geen echte Europeaan'. Dat is een nogal sterke neiging, die ik in Brussel heb gevoeld, die wellicht ook wat in D66 zit. Maar die neiging is juist ondemocratisch en versterkt de allergie die mensen hebben, een allergie voor het gevoel dat Europa alleen maar iets is dat verplicht is, dat vanuit Brussel met een mengsel van technocratie en moreel superioriteitsgevoel over ons wordt uitgestort, zonder dat daar politiek debat over is.

Dan is dus de vraag: wat is de beste politieke arena voor dit debat? Dat is nog niet eenvoudig. Het Europees Parlement speelt daar zonder meer een wezenlijke rol. Als plaats waar conflicten tussen partijen, ideologische conflicten, zichtbaar worden. Bijvoorbeeld met de artikel 7 procedure tegen Hongarije. Politieke partijen werden gedwongen om kleur te bekennen. Waar sta je nou, VVD? Of waar sta je nou, CSU? Ik stel de vraag vooral aan centrumrechts, want daar was het sterkste de vraag: wat gaan ze met Orban doen?

Democratie is het beheersbaar maken, door zichtbaar te maken, van strijd, van onenigheid. Als je niet de ruimte vindt voor de belichaming van het conflict, van het debat, dan verplaatst het debat zich naar de straat, waar het zich vaak uit in geweld. Dat is heel wezenlijk, dat zien we vandaag de dag ook op veel plekken ter wereld gebeuren. Maar het Europees Parlement, arena voor partijstrijd, kan niet alle conflicten tonen. In de Europese Unie moet je ook een ruimte hebben voor de strijd tussen landen, tussen nationale belangen. Die zijn vaak fundamentele.

De Europese Raad van regeringsleiders is daar de plek voor. Het is net als het Parlement een plek van publieke zichtbaarheid, waar de pers komt, waar camera's zijn, waar personages inzitten die we kennen. Het is heel belangrijk dat die posities en die conflicten daar worden belichaamd. Merkel tegen Orban in de migrantencrisis: die strijd werd daar uitgevochten. De politieke strijd is er dus al, maar die moet gekoesterd, geanalyseerd en gebruikt worden."



FOTO HERMAN WOUTERS

**Die politieke strijd in de Raad moet dan misschien ook meer ruimte krijgen dan nu. Want het Europees Parlement mist mogelijk politieke overtuigingskracht?** "Het parlement heeft een sterke formele legitimiteit, maar wat het minder heeft is gezag. Het mist vooral politiek gezag. Dat is een wat 'brutere' categorie. Legitimiteit is daar onderdeel van, maar gezag gaat ook over, 'wordt er naar een instelling of persoon geluisterd, wordt diens woord serieus genomen.' Dat heeft het Parlement minder. Er zijn onderwerpen waar het Parlement wel met gezag spreekt, bijvoorbeeld op het terrein van privacy, maar er zijn ook onderwerpen waar het Parlement minder gezag heeft omdat het niet wordt herkend door de bevolking als representatief."

**Is dat een punt van aandacht in de hervormingsdrang van de EU, dat men voorbij gaat aan dat aspect van politiek gezag? We staren ons stuk op legitimiteit.** "Ja, ik zou dat discours een beetje willen openbreken. Zonder oog voor gezag kan je de Europese Unie niet begrijpen. Het is ook een van de redenen waarom de Raad in de jaren 70 is opgericht. Omdat de Unie, zoals Jean Monnet stelt in zijn memoires, 'a focus of authority', een brandpunt van gezag, ontbeerde. En dat dat nodig was om Europees beleid extra kracht en doorzettingsmacht te geven. Dat betekent niet dat die Europese Raad alles kan of mag. Er zijn mensen die mijn boek in dat opzicht te snel hebben gelezen. Gezag is een kwaliteit die moet verbonden worden met andere kwaliteiten. Men moet zich bewust zijn van de kwaliteiten en zwaktes van de instituties – en gelukkig zijn die grotendeels complementair."

**Het parlement heeft een sterke formele legitimiteit, maar wat het minder heeft is gezag**



**Een Europa zonder binnen-grenzen is alleen houdbaar als de landen ook gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de buitengrenzen**

**Is er niet een risico, als de Europese Raad het politieke zwaartepunt is, dat een nationale regeringsleider zich daarachter verschuilt? 'Het moet van Brussel.' Dat is nu een makkelijke reflex. In hoeverre vergroot je dit risico, door die Raad een prominenter rol te geven?** “Juist niet! Als Rutte in de schijnwerpers staat, dat iedereen ziet dat hij daar handjes loopt te schudden, een beetje *wheelen* en *dealen*, dan ziet men toch dat hij daar is! En dat hij niet kan zeggen, ‘het moet van Brussel.’ Mark, je bent er zelf bij! Ik pleit dus in algemene zin voor meer aandacht voor de Europese Raad, meer zichtbaarheid, zodat men zich er niet achter kan verschuilen.”

**Hoe verhoudt deze analyse, van meer ruimte voor politiek, zich tot het idee van kopgroepen en een Europa van meerdere snelheden?** “Ik denk dat die discussie over kopgroepen aan kracht zal winnen de komende jaren. Het is de spanning tussen inclusiviteit (met iedereen) en handelsvermogen (met een kleiner clubje). Dat is ook vaak de spanning tussen de Duitse wens om iedereen aan boord te houden en de Franse drive om vooruit te gaan en iets te doen.

Wel zal er, gezien de ontwikkelingen in Hongarije en Polen, een aantal thema's zijn waar de discussie zich op zal toespitsen: migratie, de toekomst van Schengen en alles wat met justitie en binnenlandse zaken te maken heeft. Daar zal sterk naar voren moeten komen dat een Europa zonder binnengrenzen alleen houdbaar is als de landen ook gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de buitengrenzen. Zowel wat betreft grenscontroles als opvang van asielzoekers. Dat je zegt, ‘jullie willen meedoen aan vrij verkeer van personen? Bij deze lusten horen ook de lasten van wat het betekent om een grens te delen.’ Je zou daar dus met een kleiner clubje landen kunnen eindigen.”

**Haalt de mogelijkheid van kopgroepen, in kleinere club iets regelen wat in breder verband niet lukt, niet de angel uit de ideeënstrijd en de politiek?** “Kopgroepen zullen niet heel makkelijk mogelijk zijn. Simpelweg omdat je heel veel kwesties niet kan isoleren. Bijvoorbeeld alle kwesties die met de interne markt te maken hebben, dat gaat al niet. Dat is dus al een groot deel van Europese wet- en regelgeving dat niet vatbaar is voor kopgroepen. Brexit is hét voorbeeld van hoe complex en verweven de dossiers vaak zijn. Er zijn maar een paar onderwerpen echt vatbaar voor kopgroepen. Ik denk dan aan migratie, grenzen, defensie, veiligheidsbeleid. Kopgroepen mogelijk maken is dus niet de weg openen naar permanente *cherry picking*.”

**Als we vooruitkijken naar de verkiezingen in 2019, mogelijk verschuift daar ook heel wat...** “Ja, we moeten het hebben over de partijpolitieke positionering in Europa van het liberale centrum. En specifiek het thema van democratische oppositie. Ik ben de afgelopen periode een paar keer in Parijs geweest en daar voel je in de kringen rond Macron heel sterk de neiging om de aankomende Europese verkiezingen in te steken als een herhaling van de Franse verkiezingen. Dat betekent dat Macron zal zeggen, ‘ik ben de kandidaat van het centrum, ik verenig de pro-Europese, hervormingsgezinde krachten van links en rechts tegen de flanken.’ In andere woorden: we gaan met alle pro-Europese krachten de

nationalisten te lijf. Ik wil hiervoor waarschuwen. Ik begrijp de aantrekkingskracht, vanuit korte termijn, electoraal perspectief. ALDE gaat erin mee om zetels te winnen. Maar het probleem is het *en bloc* diaboliseren van alle kritische stemmen jegens de Europese Unie. Ze wegzetten als ‘slechte Europeanen’. Dat heeft als risico: je bevestigt precies waar zoveel mensen moeite mee hebben, of allergisch voor zijn geworden, namelijk de morele superioriteit van Europa. Je *moet* ervoor zijn.”

**Het versimpelt de politieke strijd tot een voor of tegen Europa.**

“Ja, je maakt er een existentiële vraag van. Je versterkt en verenigt de tegenkrachten die je wilt bestrijden. Omdat je voeding geeft aan het idee dat er binnen Europa geen ruimte is voor oppositie en kritiek. Dat je, als je dat doet, dan meteen buiten de orde wordt geplaatst. Neem bijvoorbeeld Orban. Orban de antidemocraat is in eigen land bezig de democratie te slopen, persvrijheid aan banden te leggen, academische vrijheid op te heffen. Daar kan niet ferm genoeg tegen worden opgetreden.

Maar aan de andere kant is er ook Orban die positie inneemt in een inhoudelijk debat over migratie, over identiteit, over grenspolitiek. En op dat punt moet hij niet bij voorbaat van het democratische speelveld afgeduwd worden, niet bij voorbaat als neofascist weg worden gezet. Want dan heb je twee gevolgen: Ten eerste dat je geen ruimte laat voor democratische legitieme oppositie. Terwijl daar ontzettend behoefte aan is, juist op dit thema, ook in West-Europa. Ten tweede, en dat is nog fundamenteeler: als je mensen de keus geeft tussen migranten stoppen met als prijs de democratie of migranten doorlaten in een democratisch systeem, dan zijn veel mensen bereid om de democratie te offeren. Het is gevaarlijk voor de toekomst van de democratie als we onvoldoende onderscheid maken tussen aantasting van de democratische besluitvorming en het verschillen van mening over beleid.”

**Door onze fixatie op het besluit van prikkeldraad aan de grens verliezen we uit het oog hoe hij de besluitvorming in eigen land aantast?**

“Ja, het verschil tussen het constitutionele niveau – grondwet, vrije pers, oppositie, academische vrijheid – en het inhoudelijk debat en wetgeving. Een deel van Europees rechts applaudisseert voor prikkeldraad aan de grens en kijkt weg wat betreft democratische ondermijning. Een andere groep, meer liberaal en progressief, vindt dat prikkeldraad zo erg, dat dat allemaal op een hoop wordt gegooid, samen met de aantastingen op constitutioneel niveau. Orban profiteert van het niet maken van dat onderscheid.”

**De Hoop Scheffer zei in mei van dit jaar dat Hongarije en Polen een grotere bedreiging zijn voor de Europese Unie dan Brexit. Bent u dat met hem eens?** “De Hoop Scheffer bedoelde daar denk ik vooral die ondermijning van democratische waarden mee. En dat ben ik wel met hem mee eens. De kwesties van Polen en Hongarije zijn ongelooflijk moeilijk, waar eigenlijk geen goed antwoord op is op dit moment. Men – Brussel, Parijs, Den Haag, Berlijn – zoekt naar drukmiddelen. Maar als Orban niet inbindt, weet ik niet of men bereid is om over te gaan tot uitsluiting van

**Het probleem is het en bloc diaboliseren van alle kritische stemmen jegens de Europese Unie**

**Als een federaal Europa neerkomt op staatsvorming en centralisatie en de Commissie als de regering: ja, laat dat los**

de Europese Unie. Dat is namelijk ook geen vrolijk vooruitzicht, en dat lost het probleem ook niet op. Het zou de herbevestiging zijn van een oude deling tussen Oost- en West-Europa. Het brengt de spanning terug tussen Europa als waardenproject, als belichaming van democratie en mensenrechten, en Europa als geografisch project, de gedachte dat Europa op een dag zou samenvallen met het continent als geheel.”

**Wat betreft die laatste gedachte: moet D66 dat ideaal van een federaal Europa, van een *ever closer union*, loslaten?** “Ja. Als een federaal Europa neerkomt op staatsvorming en centralisatie en de Commissie als de regering: ja, laat dat los. Nog los van de huidige tijdsgeest: het spoot niet met de geschiedenis van de Europese Unie. De Europese Unie is een uitdrukking van de eenheid van ons continent, maar ook van de pluraliteit van ons continent. Neem alleen al Frankrijk en Duitsland: twee buurlanden die in ongeveer alles totaal verschillend zijn. Ik denk dat het heel belangrijk is dat die verschillen ook zichtbaar blijven, erkend worden. Dat dat niet onder het motto van federalisering weg wordt gemoffeld.”

**Tot slot: wat is een blinde vlek voor D66 of sociaal-liberalen als we het hebben over Europa?** “De behoefte aan bescherming die veel kiezers hebben. Het besef dat Europa, juist vanwege de openheid die het biedt, door veel kiezers als bedreiging wordt gezien en dat dat niet helemaal onterecht is. De Europese Unie werkt van nature aan het neerhalen van grenzen, aan het vergroten van vrijheden en kansen. Kansen voor het type mensen dat op D66 stemt. Ook mensen zoals ik, zeg ik er meteen bij. Mensen die van reizen houden, die diploma's hebben, die talen spreken, die eerder in termen van kansen dan van dreigingen denken. Maar er zijn veel kiezers voor wie dat niet geldt. Die groep verwacht van Europa niet per se kansen en vrijheden, maar bescherming. Vooral qua identiteit. Die mensen hebben het besef dat Europa de Europese beschaving op het wereldtoneel alleen kan verdedigen indien we dat samendoen.

Als het antwoord op de kiezersrevolte van de afgelopen jaren is: we moeten ons werk beter doen, nog meer wetgeving en rechten voor mensen regelen, dat is dus precies verkeerd. Dan zit je in de groef, dat je alleen voor je eigen klanten werkt, voor je eigen clientèle, en niet voor de mensen die zich in de steek gelaten voelen.” ●

**Luuk van Middelaar** is in deeltijd Hoogleraar 'Grondslagen en praktijk van de Europese Unie en haar instellingen' aan de Universiteit Leiden, en columnist van NRC Handelsblad. Van 2010–2014 was hij speechschrijver en adviseur van de eerste vaste voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy. In 2017 verscheen zijn nieuwste boek *'De nieuwe politiek van Europa'* (Historische Uitgeverij).

*The European integration process is potentially in collapse. Therefore Ulrike Guérot would like to offer to think Europe differently, meaning a paradigm shift from 'The United States of Europe' to a 'European Republic': not the states would do Europe, but the citizens would do it.*

Door **Ulrike Guérot**



**The state of Europe**

**How to move and shake the EU towards becoming a real democracy**