

Beitelen aan een nieuw Europa (1)

In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang

JAN MARINUS WIERSMA & MATTHIAS VERHELST

Er was dit voorjaar in Nederland opvallend weinig aandacht voor het eerste lustrum van de grote uitbreidingsronde van de Europese Unie in 2004, die naast Cyprus en Malta acht post-communistische landen betrof: de Baltische staten, Polen, Hongarije, Slovenië, Tsjechië en Slowakije. Roemenië en Bulgarije zouden drie jaar later volgen. Op 1 mei 2009 besteedde de NOS, in het kader van de verkiezingscampagne voor het Europees Parlement, één enkel item aan de vijfde verjaardag. *Trouw* en *de Volkskrant* namen een bericht over van het ANP waarin uitbreidingscommissaris Olli Rehn een lans brak voor integratie van de landen op de Balkan. Dat was het wel zo'n beetje.

Viel er dan niets te vieren? Voor zover Centraal- en Oost-Europa bij ons onderwerp van discussie zijn, gaat het vooral over de toevloed van Poolse bouwvakkers en de gevolgen daarvan in oude stadswijken. Verder wordt het beeld bepaald door het onvermogen van Roemenië en Bulgarije om georganiseerde misdaad en cor-

ruptie onder controle te krijgen — iets waarop PvdA-staatssecretaris voor Europese zaken Frans Timmermans terecht forse kritiek heeft geleverd.

Wij zijn van mening dat de politieke ontwikkelingen binnen de EU sinds 2004 wel degelijk reden zijn om terug te kijken — zeker in het licht van de twintigste verjaardag van de val van de Berlijnse Muur, in november 1989, die voor de uitbreiding de politieke context creëerde. Hoe is die 'Big Bang' uitgepakt? Ons oordeel is gemengd: de uitbreiding was een belangrijke stap die over het geheel genomen een succes is gebleken, maar dat neemt niet weg dat er sprake is van een aantal zorgelijke ontwikkelingen. Welke lessen zijn er te trekken?

WANKELE VERHOUDINGEN

In de voormalig socialistische kandidaat-lidstaten werd de periode tussen de val van de Muur en de toetreding tot de EU in 2004/2007 — paradoxaal genoeg — gekenmerkt door relatieve politieke rust. Mede dankzij het strakke kader van de toetredingsonderhandelingen was de koers van de regeringen, van welke kleur ook, tamelijk consistent. Daaraan kwam na de toetreding tot de EU een einde. De politiek in de nieuwe lidstaten kent vanaf dat moment een toenemende fragmentatie en polarisatie

18

Over de auteurs Jan Marinus Wiersma is research fellow bij de Wiardi Beckman Stichting. Van 1994 tot 2009 was hij namens de PvdA lid van het Europees Parlement. Matthias Verhelst is zelfstandig politiek adviseur in Brussel.

Noten zie pagina 25

in combinatie met de opkomst van nieuwe populistische, nationalistische en extremistische partijen, dan wel een gevoelige versterking van populistische tendensen in bestaande partijen.

Een deel van de verklaring voor deze ontwikkeling ligt in het feit dat zowel de transitie uit het socialisme als de toetreding tot de EU in sterke mate extern gedreven werd. Liberale, conservatieve en sociaal-democratische partijen waren alle gebonden aan de Brusselse hervormingsagenda en de (neo-)liberale economische consensus die vanaf begin jaren negentig door de Wereldbank en het IMF werd opgelegd (en die overigens, als ideologische antithese van het socialisme, in veel voormalig communistische landen met enthousiasme werd omarmd).

Aan de ene kant had dit externe kader een heilzaam effect. Het keurslijf van het toetredingsproces zorgde voor continuïteit en politieke stabiliteit, die de soms pijnlijke hervormingen mogelijk maakten. De keerzijde was een vergaand depolitiserend effect op de politieke agenda. Regeringswisselingen leidden zelden tot significante verschuivingen in het gevoerde beleid. Dit versterkte het wantrouwen van kiezers in politieke partijen en leidde tot een zekere afkeer van democratische politiek. Er viel in feite niets te kiezen.

Omdat de agenda grotendeels vastlag, verwaarloosden politieke partijen hun eigen programmatische ontwikkeling. Ze concurreerden op schandaaltjes of beloftes die ze vanwege de geringe economische en externe politieke speelruimte niet konden waarmaken. Zodra het EU-lidmaatschap een feit was, stonden deze partijen in politieke zin met lege handen, waarmee zij het speelveld onbewaakt achterlieten voor hun populistische uitdagers. In zeven van de tien post-communistische nieuwe lidstaten kwamen zittende regeringen na de toetreding voortijdig ten val. In zes van de zeven gevallen gebeurde dat binnen een jaar, in Polen viel het kabinet Miller zelfs de dag na de toetreding.¹

Populisten hebben in de afgelopen jaren in een aantal nieuwe lidstaten een centrale positie in het politieke landschap veroverd. In Polen

regeerde de Recht en Rechtvaardigheidpartij (PiS) van de tweelingbroertjes Kaczyński. Onze Slowaakse zusterpartij SMER heeft een sterk populistische inslag en vormde in 2006 een regering met onfrisse nationalistenvan. In Hongarije voert oppositiepartij FIDESZ een nietsontziende hetze tegen de regerende sociaal-democratische MSZP en stevent, volgens de opiniepeilingen, af op een absolute meerderheid bij de aankomende verkiezingen. In Bulgarije stootte nieuwkomer GERB van de Sofiase burgemeester Boyko Borisov deze zomer de sociaal-democratische BSP van het regeringspluche. Bij de Europese verkiezingen in juni haalden populistische, eurosceptische en zelfs ronduit extremistische en racistische partijen, zoals het Bulgaarse ATAKA en Jobbik uit Hongarije, een buitengewoon goed resultaat.

Deze partijen, in veel gevallen sterk nationalistisch getint, vertegenwoordigen niet langer een marginale stroming die louter steun vindt bij de 'verliezers van de transitie'. De bevolking lijkt haar vertrouwen in de centrumpartijen die hun landen de EU binnenloodsten, te hebben opgezegd. Volgens de Duitse politieke wetenschapper Kai-Olaf Lang is dit een uiting van een 'structurele vertrouwenscrisis' tussen bevolking en politiek — niet in de laatste plaats vanwege het onvermogen om corruptie en criminaliteit aan te pakken. De onvrede wordt versterkt door het uitblijven van toekomstgerichte investeringen in publieke dienstverlening en sociale voorzieningen, die in het toetredingsproces als 'nationale competenties' niet aan bod kwamen.²

FRAGIELE DEMOCRATISCHE CULTUUR

Onder de oppervlakte lijkt een diepere oorzaak te liggen. De nieuwe lidstaten beschikken weliswaar over alle formele instituties van een democratische rechtsstaat, maar de informele democratische cultuur is er onderontwikkeld. Politici en partijen functioneren wel naar de letter van de wet, maar niet in de geest van een open pluralistische democratie. Partijen betreden het strijdperk niet zozeer op basis

van een politiek programma. Vriendjespolitiek en schandalen zijn aan de orde van de dag en veel landen hebben een zwak maatschappelijk middenveld en een ongezond mediaklimaat, waardoor de pers zijn rol als waakhond van de democratie maar moeilijk kan vervullen. Bovendien is de verweving van politieke en economische belangen, die in de begindagen van de transitie werd gevestigd, een duurzaam fenomeen gebleken, wat op zijn beurt de aanpak van corruptie sterk bemoeilijkt.³

De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan gedacht

20 Populisme, gedefinieerd als ‘anti-establishmentpolitiek’, is niet altijd of noodzakelijkerwijs ongezond of gevaarlijk. De populistische opvatting van politiek als macht van de meerderheid waaraan de belangen van individuen en minderheden ondergeschikt zijn, is dat wel als er geen georganiseerde tegenmacht is. Tegen een achtergrond van politieke apathie en een fragiele democratische cultuur is de opkomst van populisme en extremisme een zorgelijke ontwikkeling, die zich vertaalt naar de binnenlandse politieke agenda in de nieuwe lidstaten. De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan we gedacht hadden en zij kwamen dan ook in alle hevigheid naar boven zodra het voor partijen niet langer nodig was om tegenover Brussel één front te vormen.⁴

Dit uit zich niet alleen in politieke polarisatie, waardoor interne tegenstellingen steeds moeilijker te overbruggen zijn, maar ook in toenemende bilaterale spanningen tussen buurlanden. Tussen Hongarije en Slowakije bijvoorbeeld woedt sinds 2007 een koude guerrilla. De pacificatie van dit soort conflicten werd gezien

als een van de grote successen van het toetredingsproces. Maar politici lijken nu een stap terug te zetten van deze opgelegde vrede tussen buurlanden en bevolkingsgroepen. In electoraal opzicht is harde taal nu eenmaal aantrekkelijker. Een faire omgang met minderheden, de Roma in het bijzonder, waar voor de toetreding juist veel aandacht aan werd geschonken, komt hierdoor onder druk te staan. De omzetting in concreet beleid van de plechtige beloftes die regeringen op dit vlak hebben gedaan stokte. In sommige gevallen zijn hervormingen zelfs teruggedraaid.

Politieke conflicten hebben veel meer dan vroeger een culturele inslag — een breder fenomeen, dat we ook in West-Europa kunnen waarnemen. Er is geen fundamentele controverse over de sociaal-economische inrichting van onze maatschappijen. De verhouding tussen markt en overheid blijft onderwerp van soms verhitte debatten, maar de vrije-markteconomie zelf staat niet ter discussie en is in de verdragen zelfs gecodeerd als een van de fundamenten van de EU. Het gevolg is dat identiteitsvragen steeds meer op de voorgrond treden. Dat heeft niet alleen zijn weerslag op het minderhedenbeleid. De (her-)interpretatie van de geschiedenis is een prominent — en vaak tweedracht zaaïend — politiek onderwerp geworden.⁵ Zo heeft men zich in Polen gestort op een exegese van de onderhandelingen vanaf 1988 tussen de vakbond Solidarnosc en het communistische regime, waarin de eerste nu wordt neergezet als onpatriottisch en verrader van het Poolse volk.

In het Europees Parlement werden we geconfronteerd met een door rechts geïnitieerd debat over de misdaden van het stalinisme. Op zich is hier niets mis mee — vragen over de geschiedenis zijn een legitiem discussiethema — maar het debat was overduidelijk politiek geïnspireerd, wat evenwichtige stellingnamen in de weg stond. De hele exercitie was ondubbelzinnig bedoeld om in de nationale politieke arena post-communistische partijen in diskrediet te brengen. Het moet gezegd dat zich hier wreekt

dat sommige van onze zusterpartijen in de nieuwe lidstaten nog niet in het reine zijn met hun eigen geschiedenis.

DISCIPLINERING EN NON-INTERVENTIE

De toezeggingen rond minderhedenbeleid en corruptiebestrijding worden in de nieuwe lidstaten her en der met voeten getreden. Na 2004 werd (soms pijnlijk) duidelijk dat de EU na toetreding weinig instrumenten in handen heeft om hervormingen of het nakomen van beloftes — laat staan politieke matiging — af te dwingen.⁶ Zeker in Roemenië en Bulgarije zijn de resultaten bij de aanpak van corruptie en het garanderen van een onafhankelijke rechtspraak ronduit teleurstellend. Het is dan ook terecht dat zij door de Europese Commissie onder curatele zijn gesteld. Het 'samenwerkings- en verificatiemechanisme' waar Roemenië en Bulgarije onder vallen en dat in sancties voorziet bij onvoldoende resultaat, is een institutionele noviteit, bedoeld om het gat enigszins te dichten.

Voor de toetreding tot de Schengenzone of de invoering van de euro, gelden nog altijd harde voorwaarden. Maar zachtere onderwerpen zijn moeilijk door te drukken, zeker als het gaat om beleidsterreinen waar de EU geen competenties heeft. Achteraf moeten we concluderen dat de hervormingen die de kandidaten voor het lidmaatschap doorvoerden wel noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden waren voor de ontwikkeling van een solide democratische rechtsstaat en de worteling van een open politieke cultuur. De transitie in die zin is niet afgerond.

Het gemis aan een formeel instrumentarium wordt versterkt door de funeste werking van het non-interventiebeginsel. Er is binnen de 'waardengemeenschap' die de EU vormt geen cultuur waarin lidstaten elkaar aanspreken op interne kwesties. Elke lidstaat verbindt zich aan gezamenlijke standaarden op het gebied van rechtsstaat, democratie en omgang met minderheden, maar tegelijkertijd is er een stilzwijgende afspraak dat hoofdsteden zich niet publie-

kelijk uitspreken over misstanden bij de burens. 'Naming and shaming' als disciplineringsmiddel werkte goed zolang de kandidaat-landen nog buiten de club stonden. Maar de methode valt buiten de collegiale mores van de kring van regeringsleiders, waar de nieuwe lidstaten nu zelf deel van uitmaken. Dit non-interventiebeginsel, dat nauw samenhangt met het subsidiariteitsprincipe, speelt ons parten bij de omgang met nieuwe lidstaten, zeker als het om minderhedenbeleid gaat: er is geen lidstaat die dit niet als een interne kwestie *pur sang* beschouwt. Toen de Italiaanse regering in 2008 als reactie op een reeks ernstige geweldplegingen tegen Roma een pakket stigmatiserende maatregelen aannam, was het protest mild en uiteindelijk zonder resultaat.

Daar komt bij dat in de nieuwe lidstaten een zekere wrevel bestaat over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet. Op een aantal punten hadden ze ook een iets royalere behandeling verwacht, zoals bij het vrije verkeer van werknemers of de deelname aan de centrale landbouwfondsen van de EU. De nieuwe

In de nieuwe lidstaten bestaat een zekere wrevel over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet

lidstaten willen voor vol worden aangezien en laten zich niet zomaar meer de les lezen. De *peer pressure* die voor de toetreding — zeker bij informele normen — een belangrijke rol speelde, heeft veel van zijn effectiviteit verloren.

Hetzelfde geldt voor onze zusterpartijen, met wie West-Europese sociaal-democratische partijen in de jaren negentig nauw hebben samengewerkt. Het behoren tot een grote Europese partijpolitieke familie heeft wel degelijk een disciplinerende werking gehad. Het PES-lidmaatschap van de Slowaakse SMER werd

enige tijd bevroren nadat de partij een regering had gevormd met dubieuze nationalistes. Tot sancties leidde dit niet, maar de partij wordt nog altijd gemonitord en weet zich gewaarschuwd voor misstappen. Maar met de vaststelling dat de transitie nog in gang is en de constatering dat de sociaal-democratie in de meeste nieuwe lidstaten in een mistroostige toestand verkeert, zou de PES meer moeten doen om het inhoudelijke profiel en de interne democratie van Oost-Europese zusterpartijen te helpen verbeteren. Ook hier geldt nog te veel het non-interventiebeginsel. De eerste golf van investeringen in onze zusterpartijen moet gevolgd worden door een tweede, willen we de nieuwe lidstaten de komende decennia niet overleveren aan populistes.

VERHARDING VAN HET EUROPESE KLIMAAT

Het populisme uit de nieuwe lidstaten is ook de Europese politieke arena binnengeslopen. Eurosceptis, zoals dat van de Poolse tweeling Kaczynski en de Tsjechische president Klaus, heeft wel degelijk impact op de besluitvorming in Brussel. Die is er door de uitbreiding toch al niet makkelijker op geworden. Er zijn nog altijd aanzienlijke economische verschillen tussen oude en nieuwe lidstaten die, in combinatie met ideologische verschillen, in de praktijk vaak tot uiteenlopende beleidsvoorkeuren leiden. Een politieke scheidslijn tussen euro- en niet-euro-landen — die aan het begin van de kredietcrisis even dreigde — is tot nu toe vermeden. Maar de impact van de economische crisis, die in de nieuwe lidstaten hard is aangekomen, kan in de toekomst nog in hevige politieke confrontaties uitmonden.

Tegelijk wijken de kwesties waarover binnen de EU controverse ontstaat, niet fundamenteel af van het 'normale patroon' van confrontatie van uiteenlopende belangen en opvattingen. Zulke controverses zijn endemisch en karakteriseerden de Europese samenwerking ook al voor 2004. Andere en oudere scheidslijnen blijven een rol spelen: tegenstellingen tussen noordelij-

ke en zuidelijke lidstaten; het relatieve economische gewicht van landbouw of industrie; een Atlantische vs. een continentale oriëntatie in de buitenlandpolitiek.

Maken we de balans op van de afgelopen vijf jaar, dan luidt onze voorzichtige conclusie dat de institutionele integratie van nieuwe lidstaten in de EU relatief rimpelloos is verlopen, zij het

De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen

niet geheel zonder problemen. De uitbreiding lijkt de daadkracht van de EU niet wezenlijk te hebben aangetast. De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen. De veranderingen die met de absorptie van twaalf nieuwe lidstaten gepaard gingen hebben Brussel niet van zijn *à propos* gebracht — integendeel, de enorme elasticiteit van de instellingen is bewezen.⁷

Intussen is het politieke klimaat wel degelijk verhard. Nationale belangen en machtsverhoudingen tussen lidstaten zijn sinds 2004 — meer dan in de jaren negentig, toen de EU als geheel in de uitbreiding een *grand projet* had — de *driving force* van de Europese politiek geweest. Dit weerspiegelt zich in de krachtsverhoudingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Die laatste, traditioneel de vertegenwoordiger van de supranationale dimensie van de Europese samenwerking, is de afgelopen vijf jaar meer en meer in de schaduw van de Europese Raad komen te staan. De lidstaten hebben, vooral als regeringsleiders bijeenkomen in Europese topontmoetingen, hun rol als motor van de Europese samenwerking krachtig herbevestigd. Deze ontwikkeling hangt samen met het struikelen van de Europese Grondwet, die lidstaten ertoe heeft aangezet een meer zakelijke houding ten aanzien van Europese samenwerking aan te nemen. Hoofdsteden

zijn nog steeds bereid hun directe eigenbelang te relativeren ten faveure van een gezamenlijke aanpak, maar alleen als het een duidelijke meerwaarde oplevert.⁸

De nieuwe lidstaten wijken in dit opzicht niet fundamenteel af van de oude lidstaten. De wijze waarop bijvoorbeeld Polen zich, onder president en premier Kaczyński, in de Europese arena heeft gedragen, was uitzonderlijk bot. We kunnen dit verschijnsel echter niet veralgemeniseren naar alle nieuwe lidstaten, laat staan dat we het zonder meer kunnen afzetten tegen het optreden van de ‘geconsolideerde’, volwassen democratieën. Ook Duitsland, Frankrijk en Nederland stellen hun specifieke belangen — soms schaamteloos — voorop. De parallel tussen de afwijzende opstelling van de Britse Conservatieven ten opzichte van Europa en de hartgrondige euroscepsis van de Tsjechische president Klaus onderstreept dat de visie van die laatste niet zomaar is af te doen als een teken van democratische onvolwassenheid.

In het beeld van verharding van het Europese politieke klimaat past ook de groeiende betekenis van identiteitspolitiek. De overdracht van soevereiniteit aan Brussel heeft in veel lidstaten tot een tegenreactie geleid, waarbij de nationale autonomie wordt benadrukt, al is het maar symbolisch. Dit heeft ook zijn weerslag op de verhoudingen tussen de EU en Rusland. De op dit vlak veelal onverzettelijke opstelling van landen als Polen en de Baltische staten wortelt in hun geschiedenis onder de vleugels van Moskou. In de Baltische staten speelt ook de aanwezigheid van een aanzienlijke Russische minderheid een rol. In West-Europa wordt dit vaak niet begrepen. Betekende het einde van de Tweede Wereldoorlog voor ons een onduidelzinnige bevrijding, voor Centraal-Europa was dit het begin van veertig jaar communistische ‘bezetting’ en nieuwe dictatuur.⁹

Het wederzijdse onbegrip staat de ontwikkeling van een gezamenlijke — en daarmee effectieve — benadering van Rusland in de weg. De verharding in de relatie tussen de Europese Unie en Rusland is natuurlijk ook terug te

voeren op veranderingen in Rusland zelf. Poetins imperiale neigingen roepen in de nieuwe lidstaten vervelende herinneringen op. Vanuit de veiligheid van het EU-lidmaatschap durven de nieuwe lidstaten zich steviger op te stellen. Daarin staan zij overigens niet alleen. Ook het Verenigd Koninkrijk kiest een harde lijn ten aanzien van Rusland, wat in de afgelopen jaren tot een aanmerkelijke bekoeling van de relaties tussen Londen en Moskou heeft geleid. Andere landen varen een gematigder koers. Dergelijke verschillen binnen de EU zijn niet te overbruggen als we ons blindstaren op de scheidslijn tussen oude en nieuwe lidstaten.

DE WEG VOORUIT

Het uitbreidingsproces had een sterke morele dimensie. De ‘hereniging’ van Europa na veertig jaar IJzeren Gordijn werd zowel in Oost- als in West-Europa voornamelijk gezien door een bril van ‘historisch onrecht’ dat rechtgezet moest worden. De uitbreiding werd ook uit eigenbelang ter hand genomen, als garantie dat hervormingen duurzaam stabiliteit zou brengen langs de grenzen van de toenmalige EU. De dagelijkse beelden van de oorlogen op de Balkan maakten glashelder dat niet-uitbreiden een hoge prijs zou kunnen hebben.

Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar waren voor toetreding

In die zin droeg de uitbreiding een zekere onvermijdelijkheid in zich. Toch kunnen we ons achteraf de vraag stellen of de ‘Big Bang’ wel zo verstandig was. Vanuit het oogpunt van de daadkracht van de EU hadden we het niet hoeven laten, maar duidelijk is wel dat de transitie in Centraal-Europa een proces is dat nog altijd aan de gang is. Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar

waren voor toetreding. Nu ze eenmaal lid zijn, is het veel moeilijker om de politieke ontwikkelingen de goede kant op te sturen.

Wellicht had de EU de lat hoger moeten leggen, met name op die terreinen waar ze weinig drukmiddelen heeft. Anderzijds was het moment van toetreding de uitkomst van een eerlijke afweging tussen de stand van de ontwikkelingen in de betreffende landen, de belofte van integratie en de verwachtingen van de bevolkingen. Bovendien werden de

De sociaal-democratie staat er slecht voor in de nieuwe lidstaten — dit behelst ook een opdracht aan onszelf

effecten van de uitbreiding verzacht door een serie overgangsmaatregelen: de EU ging in het hele proces allesbehalve over één nacht ijs. De toetreding heeft, gerekend vanaf 1989, bijna vijftien jaar in beslag genomen en van de kandidaat-lidstaten enorme inspanningen vereist, onder een intense wakende blik van Brussel. Daar komt bij dat volgens de letter van de Europese samenwerkingsverdragen zelfs geen enkele van de *oude* lidstaten door de ballotage zou zijn gekomen.

24 Met betrekking tot de toezeggingen die door de nieuwe lidstaten in het toetredingsproces zijn gedaan, is een hardere aanpak niettemin gerechtvaardigd. In het Europees Parlement heeft de PES ervoor gepleit dat de Europese Commissie een overzicht maakt van die toezeggingen en de stand van de implementatie ervan — vooral op het gebied van fundamentele rechten, de positie van minderheden en democratische randvoorwaarden. Het gaat er niet om landen aan de schandpaal te nagelen, maar zaak is wel dat afspraken worden nagekomen. Daarbij kan de EU eventueel een helpende hand toesteken.

Of de nieuwe lidstaten politiek in een neer-

waartse spiraal zullen raken is een open vraag. De tekenen zijn gemengd. In Polen werd de huidige regering van Donald Tusk gekozen omdat de bevolking genoeg had van de fratsen van Kaczynski. De politieke cyclus kan ook tegen de populistische werken. De sociaal-democratie staat er hoe dan ook slecht voor in de nieuwe lidstaten. Dat behelst ook een opdracht aan onszelf. Met een gedragscode voor PES-partijen moeten we het taboe op kritiek binnen de familie doorbreken. We zullen manieren moeten vinden om met onze zusterpartijen — nu als gelijkwaardige partners — te werken aan programmatisch en organisatorisch sterke partijen. Een van de ideeën is een opleidingsschool georganiseerd door de Europese sociaal-democratische stichting, de FEPS.

Maar we zullen ook het debat moeten aangaan over wederzijdse kritiek binnen de EU en de kwaliteit van onze democratieën. Erosie van vertrouwen in democratische politiek manifesteert zich ook in de oude lidstaten. De onvoltooide transitie is in de nieuwe lidstaten een belangrijk aspect van de politiek-culturele context, maar dat geldt evengoed voor maatschappelijke tendensen die ook bij ons politiek onbehagen veroorzaken. Het plaatst democratische partijen voor een enorme uitdaging, ongeacht hun locatie of positie in het politieke spectrum. In sommige landen zijn maatregelen die ingrijpen in binnenlandse politieke verhoudingen hard nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om mediaconcentratie, de verwevenheid van zakenleven en politiek of constitutionele tekortkomingen. De veranderingen die dat vereist kunnen van onderuit komen of desnoods van bovenaf worden opgelegd. Maar als debat uitblijft, is het onwaarschijnlijk dat ze überhaupt tot stand komen.

Bij de discussie over eventuele toekomstige uitbreidingen van de EU moeten we dit inzicht en de lessen van de afgelopen vijf jaar ter harte nemen. Het tempo wordt — noodgedwongen — vooral bepaald door de stemming aan het thuisfront. Maar het loslaten van beloftes is geen optie. Zeker op de Westelijke Balkan zou het intrekken van het uitbreidingsperspec-

tief onvoorspelbare gevolgen hebben voor de regionale stabiliteit. In die landen wordt wat in Europees jargon ‘enlargement fatigue’ genoemd wordt met argusogen bekeken en vreest men definitief aan de buitenkant van de Europese deur te stranden. In dat geval verliest de EU alle pressiemiddelen. Het verdere uitbreidingsproces zal zich wel in een veel trager tempo moeten voltrekken dan bij de ‘Big Bang’ het geval is geweest. Dat scheidt ruimte voor consolidatie van de huidige EU van 27 en biedt meer tijd om de huidige kandidaten zorgvuldig voor te bereiden. Daarbij zullen we nadrukkelijk aandacht

moeten besteden aan de politieke cultuur van landen. De aanpak van corruptie mag nooit meer het sluitstuk van de voorbereiding op het lidmaatschap zijn.

De Europese Unie is na de uitbreiding niet tot stilstand gekomen. Wel ligt er meer dan ooit een uitdaging in het overbruggen van tegenstellingen. Burgers in de nieuwe lidstaten ervaren de vrijheid van Schengen als een zegen, maar de directe identificatie met de EU is er gering. In de woorden van wijlen Bronislaw Geremek: de markten zijn geïntegreerd, maar het zelfbeeld nog niet.¹⁰

Noten

- 1 *Cabinets in new EU member states: duration, lifespan and the date of accession as a turning point*, OSI/EPI factsheet, juli 2009.
- 2 Kai-Olaf Lang, *Populismus in den neuen Mitgliedsländer der EU. Potentiale, Akteure, Konsequenzen*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.
- 3 Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma, ‘Consolidating new democracies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), *Populism, democracy and minority rights*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2008, p. 9-21.
- 4 André Gerrits, ‘Democratic regression, rising populism and the pitfalls of European integration’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2008, p. 57-65.
- 5 Zie: Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2009.
- 6 Anneli Albi, ‘Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums’, *European Law Journal*, 15 (1), 2009, p. 46-69.
- 7 Zie: Helen Wallace, *Adapting to enlargement of the European Union. Institutional practice since May 2004*, Brussel: Trans European Policy Studies Association, 2007.
- 8 Zie: Rob Hartmans, ‘Het gaat in de eerste plaats om belangen. Luuk van Middelaar over Europa’, in: *De Groene Amsterdammer*, 13 mei 2009.
- 9 ‘The word concentration camp means different things to different people. An interview with Norman Davies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2009, p. 43-59.
- 10 Bronislaw Geremek, ‘Common memory and European identity’, in: Swoboda and Wiersma (red.), 2009, p. 31-42.