



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Europa, burgerschap en democratie: over de gespannen relatie tussen burgers en Europa en mogelijkheden om die te ontspannen**

de Jong, P.; de Lange, S.L.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

de Jong, P., & de Lange, S. L. (2012). Europa, burgerschap en democratie: over de gespannen relatie tussen burgers en Europa en mogelijkheden om die te ontspannen. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

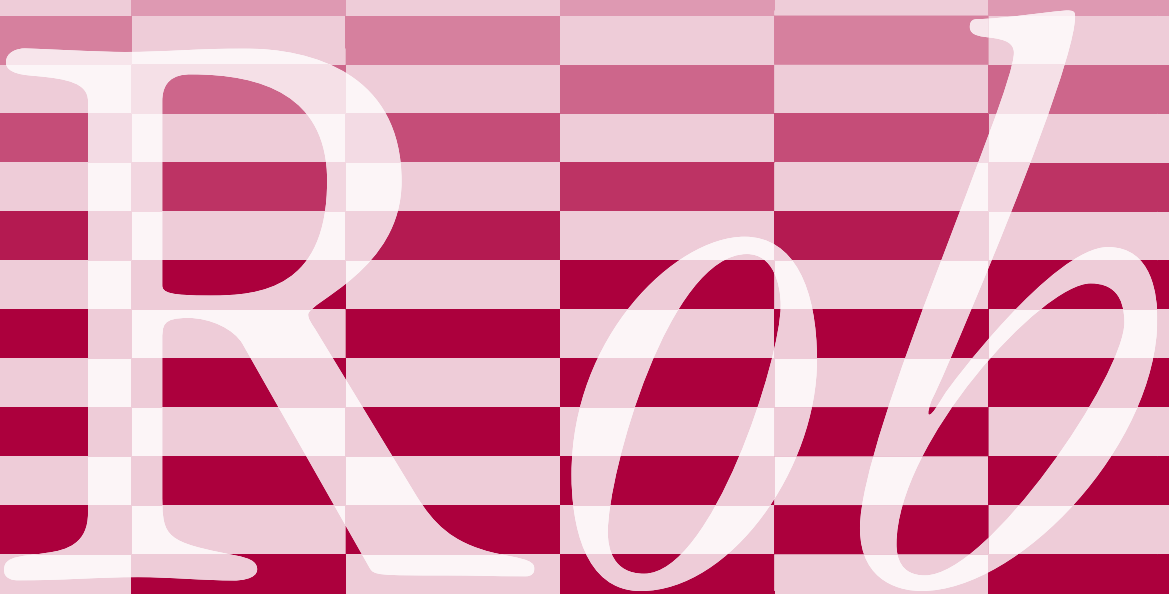
**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Europa, burgerschap en democratie

Over de gespannen relatie tussen burgers en Europa  
en mogelijkheden om die te ontspannen

September 2012



ROJ

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-069-0  
NUR 823



# Europa, burgerschap en democratie

Over de gespannen relatie tussen burgers en Europa  
en mogelijkheden om die te ontspannen

Redactie:

**Pieter de Jong & Sarah L. de Lange**

Raad voor het openbaar bestuur

September 2012

Rob





# Inhoud

	<b>Ten geleide</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Introductie</b> <i>Pieter de Jong &amp; Sarah L. de Lange</i>	<b>9</b>
	<i>Hoe denken burgers over Europa en hoe kan de nationale politiek een schakel vormen tussen burgers en Europa?</i>	
<b>2.</b>	<b>Gevraagd: een spannende en constructieve discussie over de EU</b> De publieke opinie en spanningen in de relatie tussen burgers en de EU <i>Josje den Ridder &amp; Gera Arts</i>	<b>15</b>
<b>3.</b>	<b>Pleidooi voor verbinding</b> Over de schakelfunctie van politieke partijen tussen burgers en Europa <i>Harmen Binnema</i>	<b>29</b>
<b>4.</b>	<b>Van <i>permissive consensus</i> tot <i>political by-pass</i></b> De politisering van de EU in Nederland <i>Caspar van den Berg &amp; Carola van Eijk</i>	<b>41</b>
<b>5.</b>	<b>De kloof voorbij</b> Hoe alleen een energietransitie de EU en haar lidstaten kan redden <i>Guido Reehuis</i>	<b>57</b>
	<i>Europa in het alledaagse leven van burgers en ondernemers</i>	
<b>6.</b>	<b>Een dag zonder Europa</b> Hoe Europa het dagelijks leven van burgers beïnvloedt <i>Flora Goudappel</i>	<b>71</b>
<b>7.</b>	<b>Toegankelijke handhaving van EU-wetgeving met SOLVIT Centra</b> Een informeel geschillenbeslechtsmechanisme om de Europese interne markt beter te laten functioneren <i>Michael Kaeding</i>	<b>83</b>
<b>8.</b>	<b>Europa, een kwestie van en voor uitvoering</b> Wat betekenen nationale uitvoerders voor de kwaliteit van Europa? <i>Evert-Jan Mulder</i>	<b>97</b>

*Pleidooien voor fundamentele democratische hervormingen*

<b>9. Het democratisch tekort als institutionele uitdaging</b>	<b>109</b>
Hoe verder na het Verdrag van Lissabon? <i>Ben Crum</i>	
<b>10. Naar nieuwe verhoudingen in Europa</b>	<b>123</b>
De machteloze natiestaat op ramkoers met de toekomst <i>Joop Hazenberg</i>	
<b>11. De splijtende kracht van democratie</b>	<b>133</b>
Over de spanning tussen machtsfragmentatie en volkssoevereiniteit binnen de Europese Unie <i>Hans Vollaard</i>	
<b>Over de auteurs</b>	<b>146</b>
<b>Bijlage: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur</b>	<b>148</b>

# Ten geleide

*‘Wie Gestern und Morgen sich mächtig vermischen!  
Hier ein Stuhl – da ein Stuhl – und wir  
immer dazwischen! (...) Denn wir leben in einer  
Übergangszeit.’<sup>1</sup>*

Op zoek naar de relatie tussen Europa en zijn burgers is één ding zeker: het Grote Verhaal, het Europa van vrede en veiligheid, van *nooit meer oorlog*, bindt de burgers onvoldoende aan het project dat Europa heet. De beelden van verzoening, Willy Brandt geknield bij het getto-monument in Warschau, Helmut Kohl en François Mitterrand hand in hand bij Verdun. Het besef dat een continent na eeuwen van onderlinge oorlogen in vrede leeft: het is niet verdampt, maar het draagt de oplossing van complexe samenwerkingsvraagstukken onvoldoende.

Er hebben zich in Europa na 1945 wonderen voltrokken. Wonderen van democratie, van rechtstatelijkheid, van welvaart. Het IJzeren Gordijn is (met de Koude Oorlog) geschiedenis geworden, de Muur afgebroken, Duitsland herenigd. Na decennia van onderdrukking zoeken de landen in het midden van Europa hun eigen weg. Eerder verdween de dictatuur uit Griekenland, Spanje en Portugal. De rechten van de mens en de fundamentele vrijheden markeren de integratie van Europa evenzeer als die ene markt en munt. Maar een nieuwe generatie kijkt naar nu en naar vooruit, niet zozeer achterom.

De wereld van het openbaar bestuur is, hoezeer ook door representatieve democratie aangestuurd, een verticale wereld. Van regels, van besluiten, van verantwoording zeker, maar toch een wereld waarin de hiërarchische verdeling van taken en verantwoordelijkheden centraal staat. De burger leeft meer in horizontale verbanden. Hij interpreteert de wereld steeds minder vanuit een vast kader, maar vormt lossere en vastere verbanden vanuit gegroeide autonomie. Die ontwikkeling tekent zich al decennia af. Sprekend over de aanloop naar de jaren zestig van de vorige eeuw schrijft Tony Judt: *‘(...) The electorate (...) filtered experience (...) no longer through a primarily party-political grid’*.<sup>2</sup> Vrij vertaald: de burger bekijkt de werkelijkheid niet langer door een partijpolitieke bril.

- 
- 1 Kurt Tucholsky (onder pseudoniem van Theobald Tiger), ‘Heute zwischen Gestern und Morgen’, in: *Die Weltbühne*, Wochenschrift für Politik, Kunst, Wirtschaft, 28e jaargang, nr. 22, 31 mei 1932, p. 831.
  - 2 Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, Londen, Vintage Books, 2010.



Instellingen die hun bestaan ontleen aan het binden en representeren van hun deelnemers (kerken, vakbonden, politieke partijen, kranten, omroepverenigingen) vertonen geleidelijk aan de kenmerken van reuzen op lemen voeten. De verbindingen tussen de verticale wereld van de instituties en de burgers worden steeds meer bepaald door internet (sociale media) en steeds meer smarte apparaten. Zozeer is de politiek een deel geworden van de verticale wereld dat zich het dilemma opdringt hoe volksvertegenwoordiging te zijn van een volk, dat zich vooral *zelf* lijkt te willen vertegenwoordigen. Zoals één burger (in reactie op het Rob-advies *In gesprek of verkeerd verbonden?*<sup>3)</sup> de spanning perfect samenvatte: 'Jullie hebben de democratie, wij de sociale media'.

Deze cultuurverschillen tussen de verticale en de horizontale wereld hebben de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) er toe gebracht in zijn advies *Vertrouwen op Democratie* (2010) te pleiten voor een nieuwe verbinding tussen die werelden. De Raad werkte die opdracht vervolgens uit in het eerder genoemde advies over de betekenis van de sociale media voor de representatieve democratie en analyseert in een volgend advies (september 2012) de betekenis van openbaarheid voor deze verbinding.

De vraag of de spanning tussen Europa en de burger kan worden begrepen in dezelfde kernbegrippen als die welke de Raad omschreef in zijn advies *Vertrouwen op Democratie* (2010), was voor de Raad een echte hersenkraker. Als ergens immers van een kloof tussen de culturen van de verticale en de horizontale wereld sprake is, dan toch wel in Europa. Maar in de onderlinge discussies in de Raad werd al snel duidelijk dat we, als het om de rol van de burger gaat, Europa niet als een land kunnen en mogen beschouwen. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de landen en de gemeenschap is complex en maakt al te makkelijke beschouwingen over het democratisch tekort al snel kwetsbaar.

We besloten een aantal, voor het merendeel jongere, wetenschappers te vragen hun visie op de gespannen relatie tussen Europa en de burger te geven en handreikingen te bieden om die te relatie te ontspannen. Het resultaat van hun bijdragen ligt in deze bundel nu voor ons. Wat bij lezing van de onderscheiden bijdragen allereerst opvalt is hoezeer velen de gestelde vragen allereerst enigszins relativeren. We zijn zo gewend dat over Europa alleen nog in schrille en absolute termen wordt gesproken dat een genuanceerde benadering weldadig aan doet.

Het is eveneens in scherp contrast met het binnenlandse debat over Europa dat in opvallend veel bijdragen het zoeklicht niet zozeer gericht wordt op Brussel – en hetgeen daar zou moeten veranderen – maar op de binnenlandse politieke situatie. In mijn eigen woorden: als men zich in Den Haag en omstreken echt zorgen maakt over de relatie tussen Europa en de burger, dan wordt het tijd dat men daar zelf wat aan doet. Dat geldt voor de rol van het Nederlandse parlement evenzeer als voor het optreden van politici en politieke partijen. Wie de zorgen om de euro, de onderling afdwingbare budgetdiscipline en de gemeenschappelijke garantstelling vooral uitbaat om de burger

---

3 Raad voor het openbaar bestuur, *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*, Den Haag, april 2012.

van Europa te vervreemden, moet niet jammeren over de kloof. Die leeft er – politiek gesproken – van. Er is in de complexe bestuurlijke verhoudingen tussen landen, parlementen, de Europese bestuursorganen en het Europees Parlement alle reden het oog op de burger te houden. Maar de verschillende bijdragen aan deze bundel laten goed zien dat het terugkoken van deze spanning tot een simpel ‘voor of tegen Europa’ de burger niet helpt en geen recht doet aan de maatschappelijke werkelijkheid.

De ruimte voor een eigen rol van de burger in Europa is beperkt, zo betogen verschillende auteurs deze bundel. Maar daarmee is niet alles gezegd. De spanning tussen de wereld van de Europese besluitvorming en de leefwereld van de burger kan, zo wordt betoogd, verminderen als de nationale parlementen van de EU-lidstaten beter samenwerken. En het zou ook helpen wanneer politici en politieke partijen hun representerende rol richting de Europese agenda zouden uitoefenen op een moment dat die bijdrage in Brussel en Straatsburg nog relevant is. Binnenslands politiek maken *met* Europa, dat gebeurt onophoudelijk. Een politieke bijdrage leveren *aan* Europa, ook via de nationale politiek de burger in Europa representeren, dáár is nog een wereld te winnen, zo blijkt uit deze bundel.

Ik ben de auteurs bijzonder dankbaar voor hun bereidheid op zeer korte termijn deze bundel mogelijk te maken. Datzelfde geldt voor het lid van de Rob dr. Sarah de Lange en het Rob-stafid drs. Pieter de Jong, die met besliste hand en groot enthousiasme de redactie hebben gevoerd.

De randvoorwaarden om samen één munt te hebben zijn nu onvoldoende gegarandeerd. Het gevolg is dat Europa in zijn voegen kraakt. Hoe complex die alsnog te realiseren onderlinge garantstelling ook moge zijn, het rechtvaardigt geen permanente depressie in het Nederlandse debat over Europa.

Is, zoals gezegd, het Grote Verhaal van de *founding fathers* van Europa niet eenvoudig meer op de actuele, vaak financieel-technische agenda toepasbaar, het loont de moeite van tijd tot tijd over de grenzen van dat debat heen te kijken. Dat is ook de taak van adviesraden. Vandaar ook deze bundel. En onze uitnodiging aan prof. dr. Gabriël van den Brink de Rob-lezing van 2012 aan ditzelfde discours – Europa en zijn burgers – te wijden. Bundel en lezing onderstrepen de betekenis die Europa ook voor het binnenlands bestuur van ons land heeft.

Voor de leden van de Raad voor het openbaar bestuur geldt: de samenwerking in Europa is geen wegwerpartikel. We moeten er zorgvuldig en behoedzaam mee om gaan.

Voor mijzelf sprekend geldt ook voor de toekomst de waarschuwing zoals George Steiner die verwoordde in zijn prachtige essay *De idee Europa*<sup>4</sup>:

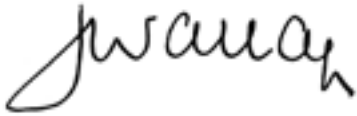
*‘Europa is de plaats waar de tuin van Goethe bijna aan Buchenwald grenst, waar het huis van Corneille aan het marktplein ligt waar Jeanne d’Arc op gruwelijke wijze ter dood werd gebracht’.*

---

4 George Steiner, *De idee Europa*, Tilburg, Nexus Instituut, 2004.

Het blijft zaak achter de vaak technische debatten over markt en munt het besef levend te houden dat de grens tussen ordelijk, ordentelijk samenleven en de barbarij flinterdun is.

Prof. drs. Jacques Wallage,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Wallage', written in a cursive style.

voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

# 1. Introductie

Pieter de Jong & Sarah L. de Lange

*De relatie tussen burgers en Europa is in toenemende mate onder druk komen te staan. In tien essays reflecteren op verzoek van de Raad voor het openbaar bestuur twaalf – hoofdzakelijk jongere – wetenschappers op die relatie. Ook verkennen zij mogelijkheden om deze relatie te ontspannen, waarbij sommigen zich overigens afvragen of dat überhaupt wenselijk is. ‘Europa, burgerschap en democratie’ is de algemene noemer waaronder de essays zijn geschreven. In hun waardering van de relatie tussen burgers en Europa en in hun suggesties om die relatie te ontspannen, lopen de auteurs uiteen. Sommigen leggen daarbij de nadruk op houdingen van burgers en de nationale politiek als scharnierpunt tussen burgers en Europa, anderen op manieren waarop burgers en ondernemers in het alledaagse leven ‘Europa’ tegenkomen, en weer anderen op fundamentele democratische hervormingen. Langs deze lijnen kunnen de tien essays in drie blokken worden ingedeeld. Hieronder vatten wij de essays samen en maken wij een eerste balans op.*

## 1 De essays in vogelvlucht

### 1.1 Hoe denken burgers over Europa en hoe kan de nationale politiek een schakel vormen tussen burgers en Europa?

In hoofdstuk 2 pleiten **Josje den Ridder** (SCP) en **Gera Arts** (WRR) voor ‘een spannende en constructieve discussie over de EU’. Een meerderheid van de Nederlanders steunt – nog steeds – het Nederlandse lidmaatschap van de EU, maar de crisis zet die steun onder druk. Bovendien geldt voor veel mensen dat de steun eerder een uitdrukking is van de erkenning van economische noodzaak van het EU-lidmaatschap voor Nederland dan van een positief ideaal: ‘De EU heeft dan wel niet onze voorkeur, maar wij kunnen niet zonder’. Onderzoek naar de publieke opinie over de EU wijst volgens Den Ridder en Arts op twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats is het duidelijk dat niet iedereen hetzelfde over de EU denkt. De opvattingen en zorgen van voor- en tegenstanders van Europese samenwerking, lopen sterk uiteen en vragen om andere oplossingen. In de tweede plaats hebben de opvattingen over de EU betrekking op twee niveaus: zij gaan zowel over de EU als over de manier waarop de nationale politiek met de EU omgaat. De spanningen die dit met zich brengt hoeven niet problematisch te zijn. Het probleem is dat deze tot nu toe niet hebben geleid tot een constructieve politieke én maatschappelijke discussie over Nederland en de Europese Unie en dan met name over de vraag in wat voor Europa wij willen leven. Er gloort echter hoop: Wilders en de crisis lijken Europa als ‘slappende reus’ ook in Nederland te hebben ontwaakt.

**Harmen Binnema** (Universiteit Utrecht) betoogt in hoofdstuk 3 dat in de discussie over de moeizame relatie tussen burgers en Europa, onderbelicht blijft dat zowel ‘burger’ als ‘Europa’ complexe begrippen zijn, laat staan hoe zij zich tot elkaar verhouden. Burgers zijn verschillend en verlangen verschillende, soms tegenstrijdige zaken van Europa. De verbinding tussen burgers en Europa kan volgens Binnema het best *indirect* worden gelegd, en wel door die organisaties die traditioneel een

schakelfunctie hebben: politieke partijen. Pogingen om de burger *rechtstreeks* bij Europa te betrekken door bijvoorbeeld Europese referenda of Europese burgerinitiatieven, zijn gekunsteld. Binnema beveelt aan om de door hem bepleite indirecte verbinding tussen burgers en Europa vooral vanuit de nationale context te leggen: Europa is ver weg en gaat pas leven wanneer het een nationale vertaling krijgt en gebruik wordt gemaakt van bestaande structuren van publiek en politiek debat. Dit nationale Europese debat, dat uit moet stijgen boven de simplistische tegenstelling eurofiel versus eurosceptisch, vraagt wél een houding van vertrouwen en verantwoording van politieke partijen, waarvan anno 2012 in Nederland nog te weinig sprake is.

Tot aan 2005, het jaar waarin de Nederlandse kiezer in meerderheid 'Nee' zei tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag, hadden burgers, de Tweede Kamer en de media weinig aandacht voor Europa. Tegen de achtergrond van *permissive consensus* van de burgers, konden politici en ambtenaren vrij ongestoord 'hun gang gaan' met Europa. Na het Nederlandse 'Nee' veranderde die situatie. Aldus **Caspar van den Berg** (Universiteit Leiden) en zijn collega **Carola van Eijk** in hoofdstuk 4. Anno 2012 heeft de kiezer meer te kiezen omdat er nu naast de traditionele links-rechts scheidslijn ook een duidelijke scheidslijn pro- en anti-Europa in het partijpolitieke landschap is gekomen: Europa is ten langen leste gepolitiseerd. Dat is op zich positief, zo menen Van den Berg en Van Eijk, maar het kan ook zorgen voor ontwrichting en patstelling in de nationale politieke arena. Ondertussen is het ook voor de burgers duidelijk geworden dat veel nationale beleidsbevoegdheden geleidelijk aan zijn overgeheveld naar de EU. Feitelijk worden de burgers steeds meer geregeerd door Europese instituties die hen politiek niet vertegenwoordigen en geen democratische verantwoording afleggen. Burgers kunnen daar op verschillende manieren mee omgaan: stemmen op extreme partijen; teleurgesteld de politiek de rug toekeren of buiten de vertegenwoordigende democratie om proberen het beleid te beïnvloeden. De nationale politieke leiders zouden dat tij kunnen keren door een eerlijk en eenduidig verhaal over Europa te vertellen, of dat nu in het Nederlandse parlement, in de Europese Raad of aan tafel bij Pauw en Witteman is.

De bezorgdheid over de kloof tussen burger en Europa is begrijpelijk, maar mogelijk ook irrelevant. Dat betoogt **Guido Reehuis** (Paulussen advocaten NV te Maastricht) in hoofdstuk 5. De oorzaak van die kloof is namelijk gelegen in de kloof tussen die burger en de nationale politiek, een kloof die is ontstaan doordat de politiek haar macht grotendeels uit handen heeft gegeven aan de markt in de privatiseringsgolven van de jaren tachtig en negentig. Hierdoor is het nationale politieke debat steeds meer 'vorm' en steeds minder 'inhoud' geworden. Tegelijkertijd heeft de burger ook steeds minder behoefte aan 'verticale duiding' door politici gekregen, omdat hij het gevoel heeft gekregen zijn eigen boontjes wel te kunnen doppen. Echter, een aanstaande energiecrisis, ontstaan door oliekrimp, zal de komende decennia een bom blijken te zijn onder het vrije marktmodel en onze welvaart, omdat goedkope olie de essentiële voorwaarde voor onze welvaart is. Zolang de nationale politiek daarop geen actie kan of wil ondernemen, kunnen we alleen maar hopen dat Europa ons verder onder curatele stelt en zelf de touwtjes in handen neemt door een alternatief voor olie in transitie te brengen, ongeacht welke kloof er bestaat. Anders wacht ons een malaise waarbij de ondergang van menig machtig rijk zal verbleken, aldus Reehuis.

## 1.2 Europa in het alledaagse leven van burgers en ondernemers

We beschouwen veel verworvenheden van Europa als vanzelfsprekend. Door uitsluitend de lastigere aspecten te benadrukken, vergeten we hoe veel gemakkelijker de Europese integratie ons dagelijks leven heeft gemaakt, aldus **Flora Goudappel** (Erasmus Universiteit) in hoofdstuk 6. Het dagelijks leven van een willekeurige Nederlandse burger wordt beïnvloed door Europese verworvenheden. Bij de grens, in de winkel, thuis, op het werk, en ook financieel, zijn we gewend aan veel Europese gemakken. Natuurlijk zijn er ook elementen die obstakels opwerpen, maar er kan worden geconcludeerd dat in de politiek en de media als het over Europa gaat vooral naar mogelijk negatieve ontwikkelingen wordt gekeken zonder deze naast de reeds bestaande verworvenheden te plaatsen. In hun communicatie zouden politieke partijen en overheden meer naar voren moeten brengen welke positieve effecten de Europese Unie heeft op ons dagelijks leven.

De Europese interne markt is een van de belangrijkste symbolen van de Europese integratie. Een goed functionerende interne markt biedt in, in theorie, grote kansen voor Europese burgers en bedrijven. Maar in de praktijk zorgt vertraagde en onjuiste uitvoering van de interne marktregels, vaak voor een sterke gefragmenteerde 'lappendeken van regels', die burgers en bedrijven ervan weerhoudt om over de landsgrens hun rechten uit te oefenen, aldus **Michael Kaeding** (Universiteit Duisburg-Essen) in hoofdstuk 7. Dit is vooral riskant in een door crisis geteisterde EU, die een goed functionerende interne markt en openlijke steun van haar burgers meer dan ooit nodig heeft. Burgers en ondernemers kunnen zich bij de hier bedoelde problemen wenden tot de EU-instellingen of de nationale rechter. Een alternatieve (nieuwe) manier om *street-level* rechtshandhaving in de EU te garanderen, is door middel van SOLVIT; een buitenrechtelijk geschillenbeslechtingsmechanisme dat voorziet in snellere oplossingen van problemen die van grensoverschrijdende aard zijn. Op het eerste gezicht lijkt SOLVIT wellicht een technisch-juridisch instrument dat ver van de dagelijkse realiteit van burgers af staat. Maar juist dit soort informele instrumenten kunnen het verschil maken tussen wel of geen 'gelijk speelveld'. Goed functionerende SOLVIT Centra kunnen bijdragen aan een grotere steun van burgers voor de Europese interne markt.

Europa komt in toenemende mate tot de burger via de nationale overheid. Uitvoerende organisaties als de Belastingdienst, het Kadaster of de Rijksdienst voor het Wegverkeer ontvangen steeds meer eisen en regels uit Brussel en zetten die om in adequate en efficiënte dienstverlening aan de burger. Datzelfde Europa heeft echter weinig oog voor de belangen van nationale dienstverleners, zo meent **Evert-Jan Mulder** (PBLQ) in hoofdstuk 8. De focus ligt op het beleid en niet op de gevolgen voor nationale uitvoering. Ook de nationale representanten binnen het Europese beleidsproces wegen vaak de belangen van uitvoerders niet mee tijdens de beraadslagingen in Brussel. Dit wringt bij de uitvoerders. Deze organisaties investeren veel in processen en IT-systemen voor de burger. De kosten en risico's zijn hoog indien aanpassingen noodzakelijk zijn. Tijdig zicht krijgen en anticiperen op nieuw Europees beleid is van daarom belang. Hoe eerder de uitvoeringsgevolgen in beeld zijn, hoe beter ook beïnvloeding kan plaatsvinden. Europa is echter meer voor de uitvoerders dan alleen 'wegwerken' van beleid. Brussel biedt ook de nodige kansen in termen van kennis, netwerk en budget. Bovendien biedt Europa de uitvoerders ook mogelijkheden om oplossingen voor beleidsuitvoering met andere lidstaten uit te wisselen en te delen. Kortom, zo concludeert Mulder: *'Europa, een kwestie van en voor uitvoering!'*

### 1.3 Pleidooi voor fundamentele democratische hervormingen

**Ben Crum** (Vrije Universiteit Amsterdam) betoogt in hoofdstuk 9 dat de kern van het democratisch tekort van de Europese unie ligt in het gegeven dat kiezers niet zien hoe hun gezamenlijke stemmen het verschil maken in het Europese beleid: de responsiviteit van de EU laat in de ogen van kiezers te wensen over. Die gebrekkige responsiviteit dankt de EU vooral aan het feit dat zij een complex, meerlaags politiek systeem is waarbinnen de nationale staten en identiteiten voortbestaan. De afgelopen jaren zijn er de nodige institutionele hervormingen doorgevoerd, bijvoorbeeld in het Verdrag van Lissabon (2009), die het democratisch tekort gaandeweg hebben verkleind. Een volgende slag kan gemaakt worden door het verbeteren van de afstemming tussen nationale parlementen over hun inbreng in de EU, en het versterken van het Europees Parlement als plek waar publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over Europees beleid. Dergelijke institutionele hervormingen kunnen echter alleen maar het gewenste effect sorteren wanneer een algemeen gedeeld begrip wordt ontwikkeld van de EU als een nieuw, meerlaags democratisch systeem dat inherent een ander karakter heeft dan de vertrouwde democratisch natiestaat.

In hoofdstuk 10 pleit **Joop Hazenberg** (schrijver en Eurospecialist) voor een nieuw verhaal als steunpilaar van de Europese integratie. Het oude verhaal van vrede en veiligheid is achterhaald. Door de eurocrisis is de fundamentele spanning in het Europese integratieproces bloot komen te liggen. We beseffen volgens Hazenberg onvoldoende de implicaties van de enorme verwevenheid van de Europese lidstaten, die in slechts twintig jaar tijd enorm is toegenomen. Met name de relatie tussen de natiestaat en 'Brussel' laat te wensen over. De sprong voorwaarts – naar een federale Unie – is de enige manier om de legitimiteit en de welvaart van de Europese Unie te behouden. Het door Hazenberg niet wenselijk geachte alternatief is de ontmanteling van de EU tot louter een vrijhandelszone. Het is aan de generatie van twintigers en dertigers om een nieuw discours voor de Europese integratie te ontwikkelen en uit te dragen. De huidige generatie van politieke leiders en hun vergrijzende achterbannen zitten vast in traditioneel natiestaat-denken en weten niet hoe zij Europa aan het volk moeten 'verkopen', aldus Hazenberg.

De centrale stelling van **Hans Vollaard** (Universiteit Leiden) in het afsluitende hoofdstuk 11, is dat meer democratie, in welke vorm dan ook, niet bijdraagt aan een sterkere band tussen de Europese Unie en de burgers van haar lidstaten. In de grootschalige en meertalige Europese Unie is politieke participatie immers lang niet voor alle burgers weggelegd. Het Europese besluitvormingsproces stukt bovendien sneller als het aantal deelnemers daaraan toeneemt door democratisering, waardoor de hoop van burgers om de Europese Unie wezenlijk te kunnen veranderen slinkt. Deze onmogelijkheid tot oppositie *binnen* de Europese Unie leidt tot oppositie *tegen* de Europese Unie. Democratie creëert daarnaast ook machtsfragmentatie, wat voorkomt dat de besluitvorming in de Europese Unie wordt gedomineerd door een grote lidstaat. In het overleg dat gefragmenteerde besluitvorming vergt, blijft echter weinig over van het democratische ideaal om de soevereine volkswil te volgen. Deze paradox geeft populistische partijen de kans om te pleiten voor meer inspraak van het volk. Omdat het volk vooral *nationaal* invulling krijgt, zal dat gepaard gaan met de wens tot nationale zelfbeschikking. Net als andere rijken is de Europese Unie uiteindelijk niet bestand tegen democratie, zo meent Vollaard.

## 2 Een eerste balans

De tien essays laten een breed palet zien van waarderingen van de – gespannen – relatie tussen en burgers en Europa, én van handreikingen om deze relatie te ontspannen. Ondanks de grote variëteit is het toch mogelijk verbindingen te leggen tussen de analyses en de geboden handelingsperspectieven van de verschillende auteurs.

In de eerste plaats valt op dat burgers complexe opvattingen over het Europese integratieproces en de EU hebben. **Den Ridder** en **Arts** laten zien dat, ondanks het gegeven dat in Nederland de steun van burgers voor het lidmaatschap van de EU nog altijd groot is, de tevredenheid met het Europees beleid en de Europese politiek dalende is. Opvallend is hierbij dat sommige bevolkingsgroepen (met name lager opgeleiden) kritischer staan tegenover bepaalde ontwikkelingen op het terrein van de Europese integratie dan andere bevolkingsgroepen. **Goudappel** suggereert dat opvattingen van burgers over Europa, gekleurd worden door het feit dat zij zich onvoldoende bewust zijn van, of geïnformeerd zijn over, de voordelen die het lidmaatschap van de EU biedt in het dagelijks leven. Deze voordelen zouden door Europese en nationale actoren meer benadrukt mogen worden, zodat burgers positiever tegenover het Europese integratieproces komen te staan. **Kaeding** wijst er daarnaast op dat burgers die in andere EU-lidstaat willen werken, ondernemen, onderwijs volgen et cetera vaak op problemen stuiten omdat overheden de richtlijnen van Europese interne markt niet goed toepassen. Burgers kunnen zich dan wenden tot de – formele – EU-instellingen of de nationale rechter. Maar sinds 2005 kunnen burgers ook een beroep doen op een *informele* geschillenbeslechter: de SOLVIT Centra. Die centra zijn laagdrempelig en doen sneller een uitspraak dan de formele geschillenbeslechters. Ook nationale uitvoeringsinstanties zoals de Belastingdienst, het Kadaster en de Rijksdienst voor het Wegverkeer kunnen een belangrijke schakel tussen burger en EU vormen, aangezien zij zorg dragen voor de vertaling en vormgeving van de Europese regelgeving die burgers in hun dagelijks leven raakt, zo beargumenteert **Mulder**.

Opvallend is de aandacht die een aantal auteurs (onder anderen **Binnema**, **Den Ridder** en **Arts**, **Reehuis**, **Van den Berg** en **Van Eijk**) besteedt aan de rol die Europa speelt in de nationale politiek. Deze auteurs beargumenteren dat de relatie tussen de burger en Europa in grote mate gemedieerd wordt door nationale partijen. Deze partijen slagen er nog steeds onvoldoende in de bevolking op cruciale issues, zoals het Europese integratieproces, te vertegenwoordigen. Een gebrek aan diversiteit aan opvattingen, aan eerlijkheid over de baten en lasten van Europese integratie, aan debat en polarisatie maken dat kiezers zich onvoldoende serieus genomen en vertegenwoordigd voelen. Met andere woorden, als er al een kloof bestaat is dat dus niet een kloof tussen de burger en Europa, maar een kloof tussen de burger en de nationale politiek.

De auteurs doen verschillende suggesties om deze kloof te verkleinen. De Nederlandse politieke partijen dienen de discussie over de EU niet te vermijden, zowel binnen hun partij als tijdens verkiezingscampagnes. Aandacht voor Europa als thema en diversiteit aan standpunten, oftewel politisering van het ‘EU issue’ in nationale verkiezingen is essentieel om het draagvlak voor het integratieproces niet verder te laten afnemen. Deze ontwikkelingen hebben zich tijdens de verkiezingscampagne in 2012 in gang gezet, maar moeten ook de komende jaren doorzetten wil de relatie tussen burgers, Europa en de nationale politiek zich daadwerkelijk kunnen ontspannen.



Andere auteurs stellen dat de oorzaak van de spanning tussen burger en EU wel degelijk op het Europese niveau gesitueerd kan worden (bijvoorbeeld **Crum**, **Hazenberg** en **Vollaard**). Het democratisch tekort van de EU bedreigt het draagvlak voor besluiten genomen op Europees niveau en daarmee de legitimiteit van het Europese integratieproces *an sich*. De auteurs verschillen echter van mening over de mogelijkheden dit probleem op te lossen. Crum gelooft in democratisering van de huidige EU en samenwerking tussen nationale actoren in de Europese ruimte, **Hazenberg** in diepere integratie en federalisering, terwijl **Van den Berg** en **Van Eijk** van mening zijn dat alternatieve vormen van belangenbehartiging ontwikkeld moeten worden die aansluiten bij de institutionele structuren en het karakter van de EU. **Vollaard** ten slotte is van mening dat verdere democratisering, alhoewel in sommige opzichten wenselijk, zal leiden tot een verdere toename van fragmentatie en populisme en daardoor inherente spanning oplevert die de EU op den duur uiteen zou kunnen drijven: democratie als splijtzwam.

## 2. Gevraagd: een spannende en constructieve discussie over de EU

### *De publieke opinie en spanningen in de relatie tussen burgers en de EU*

*Josje den Ridder & Gera Arts*

*Een meerderheid van de Nederlanders steunt de EU, maar de crisis zet die steun onder druk. Bovendien geldt voor veel mensen dat die steun eerder een uitdrukking is van de erkenning van economische noodzaak dan van een positief ideaal. Onderzoek naar de publieke opinie over de EU wijst op twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats is het duidelijk dat niet iedereen hetzelfde over de EU denkt. De opvattingen en zorgen die voor- en tegenstanders van Europese samenwerking ervaren, lopen sterk uiteen en vragen om andere oplossingen. In de tweede plaats hebben de opvattingen over de EU betrekking op twee niveaus: zij gaan zowel over de EU als over de manier waarop de nationale politiek met de EU omgaat. De spanningen die dit met zich brengt hoeven niet problematisch te zijn. Het probleem is dat deze tot nu toe niet hebben geleid tot een constructieve politieke én maatschappelijke discussie over Nederland en de Europese Unie en dan met name over de vraag in wat voor Europa wij willen leven. Er gloort echter hoop: Wilders en de crisis lijken Europa als ‘slapende reus’ ook in Nederland te hebben ontwaakt.*

### 1 Inleiding: de publieke opinie als Europees hoofdpijndossier

Nederlanders horen bij de Europeanen die de EU het meest steunen, stelde demissionair premier Rutte op woensdag 23 mei 2012 in de Tweede Kamer. Hij zei er bij: ‘Ik geloof niet dat dit draagvlak afneemt’.<sup>5</sup> Daarin heeft Rutte gelijk (zoals wij verderop nog zullen zien): Nederlanders zijn positiever over de EU dan veel andere Europeanen en hun steun – althans voor het Nederlands lidmaatschap – lijkt niet erg af te nemen. Maar Rutte heeft het vooral over ‘relatieve’ tevredenheid (in vergelijking met andere landen en het verleden). Onder deze relatieve tevredenheid zou echter wel eens een hoop onvrede over de EU kunnen schuilgaan. Dat is althans de *communis opinio* sinds het Nederlandse ‘Nee’ tegen het Europees Grondwettelijk verdrag in 2005. De uitspraak van premier Rutte bewoog een lezer van *NRC-next* er dan ook toe om de krant te vragen deze uitspraak te *checken*.<sup>6</sup> Sinds 2005 is Nederland snel zijn pro-Europese imago kwijtgeraakt (Vollaard en Boer, 2005, p. 10) en is er in Nederland en daarbuiten volop aandacht voor de Nederlandse publieke opinie over de EU. Diverse journalisten, wetenschappers en adviesraden vroegen zich af hoe het kan dat Nederlanders het

5 Bron: [www.telegraaf.nl/binnenland/12195614/DraagvlakEUneemt-niet-af.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/12195614/DraagvlakEUneemt-niet-af.html).

6 De lezer vroeg *NRC-next* na te gaan of de uitspraken van Rutte wel klopten. Blijkbaar had hij het gevoel dat de stemming over de EU negatiever is dan Rutte wilde doen voorkomen. Zie: ‘Next checkt: het draagvlak voor de Europese Unie’, in: *NRC-next*, 29 mei 2012.

referendum verwierpen, hoe ‘eurosceptisch’ wij eigenlijk zijn en wat die negatieve stemming betekent voor de toekomst van de EU.

De Raad voor het openbaar bestuur vraagt zicht af hoe wij de ontwikkelingen in de relatie tussen burgers en de EU moeten waarderen en hoe de relatie kan worden ontspannen. Voordat wij oplossingsrichtingen kunnen aandragen, is het noodzakelijk om te weten welke ‘spanningen’ er dan precies ontspannen moeten worden. Hoe denken burgers over de EU en op welke zorgen en problemen duidt dat? In dit essay zullen die (twee) vragen centraal staan. Wij beginnen ons verhaal door de publieke opinie over de EU in perspectief te plaatsen: denkt men nu fundamenteel positiever of negatiever over de EU dan in het verleden? Daarna beschrijven wij de publieke opinie over de EU in vier kernpunten en maken wij duidelijk welke spanningen daarin volgens ons naar boven komen. Tot slot blikken we (voorzichtig) vooruit op mogelijke manieren om de relatie tussen burgers en EU te ontspannen.

Wij doen dit alles op basis van diverse opinieonderzoeken, maar vooral op basis van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB).<sup>7</sup> Het COB is een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek en biedt inzicht in de diversiteit en achtergronden van opvattingen over de EU. Daarmee kunnen wij kijken wat er achter de ‘kale’ cijfers schuilgaat en kunnen wij die cijfers duiden. Wij hebben nadrukkelijk niet de pretentie om in dit essay een *state of the art* te presenteren van al het onderzoek naar de publieke opinie over de EU of de hele breedte van het onderwerp te bespreken. Onze aandacht gaat uit naar een aantal kernpunten, maar we zijn ons ervan bewust dat er nog veel meer over te zeggen is.

## 2 Meerderheid steunt de EU, maar de crisis zet die steun onder druk

Er wordt al geruime tijd onderzoek gedaan naar de opvattingen van burgers over de Europese Unie. Een deel van dat onderzoek gaat over de steun van burgers voor de EU (op een bepaald moment in de tijd), een ander deel peilt de voorkeuren van burgers over hoe de EU eruit zou moeten zien. Hoe denken burgers over de EU en hoe ontwikkelen die opvattingen zich?

Wanneer er wordt gevraagd naar de steun voor het Nederlandse lidmaatschap van de EU, blijkt het aandeel voorstanders steevast groter dan het aandeel tegenstanders. In de Eurobarometer (EB) wordt sinds 1973 gevraagd of het Nederlandse EU lidmaatschap een goede zaak is. Steeds weer wordt deze vraag door meer dan zestig procent van de Nederlanders bevestigend beantwoord (zie figuur 1). In het COB, waar sinds 2008 met een iets andere vraagstelling naar steun voor het EU lidmaatschap wordt gevraagd, is het aandeel voorstanders steeds bijna twee keer zo groot is als het aandeel tegenstanders. Begin 2012 is 45 procent het eens met de stelling dat het lidmaatschap van de EU een goede zaak is. Twintig procent vindt het lidmaatschap geen goede zaak en 35 procent

---

7 Het COB wordt sinds 2008 uitgevoerd door het SCP in opdracht van de Voorlichtingsraad. Elk kwartaal worden hiervoor een grootschalige enquête en vier groepsgesprekken gehouden. Zie verder [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

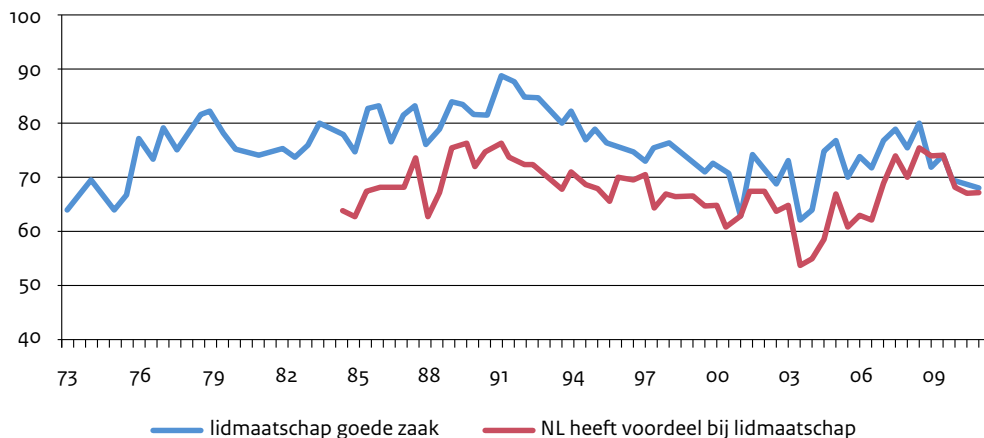
neemt een neutrale positie in.<sup>8</sup> In het COB is mensen gevraagd hun antwoord op die vraag toe te lichten. Voorstanders van het Nederlands lidmaatschap wijzen erop dat Nederland als klein land de EU nodig heeft: zij zien het lidmaatschap als een economische noodzaak. Tegenstanders van het lidmaatschap vinden dat Nederland te veel soevereiniteit opgeeft, steeds minder te zeggen heeft in eigen land, haar eigen identiteit verliest en te veel geld afdraagt aan Brussel (Den Ridder et al., 2010, p. 24).

Het aandeel voorstanders van het lidmaatschap fluctueert door de tijd. In figuur 1 zien we dat tussen 1973 en 1994 de steun (met wat pieken en dalen) toeneemt tot 89 procent in 1994. Na 1994 daalt de steun voor het Nederlands lidmaatschap sterk, met de periode tussen 2001 en 2003 als dieptepunt (in die periode vindt 62 procent het een goede zaak). Het is dus niet zo dat Nederlanders pas in de aanloop naar het referendum in 2005 negatiever over de EU zijn geworden (zie Creusen et al., 2010, p. 23). Vanaf 2004 stijgt de steun voor het lidmaatschap tot het najaar van 2009, waarna opnieuw een daling zichtbaar wordt. Sinds 1985 vindt steeds een meerderheid van de bevolking dat Nederland voordeel heeft van het lidmaatschap van de EU. Dat aandeel ligt iets lager dan het aandeel dat het lidmaatschap steunt, maar beide indicatoren vertonen door de tijd heen wel dezelfde trend. Ook hier zien we vanaf 2009 een daling (zie figuur 1).

---

8 Die cijfers liggen een stuk lager dan in de Eurobarometer. Er is al vaker geconstateerd dat de cijfers van de Eurobarometer relatief positief zijn in vergelijking met andere onderzoeken. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn een andere vraagstelling en onderzoeksmethode. Wat ook een rol kan spelen is dat de EB alleen maar over Europa gaat en dat respondenten al pratend over dat onderwerp positiever worden (zie Dekker et al., 2008, p. 54).

Figuur 1. Ontwikkelingen in de steun voor het EU-lidmaatschap, bevolking van 15+, 1973-2011 (in procenten)



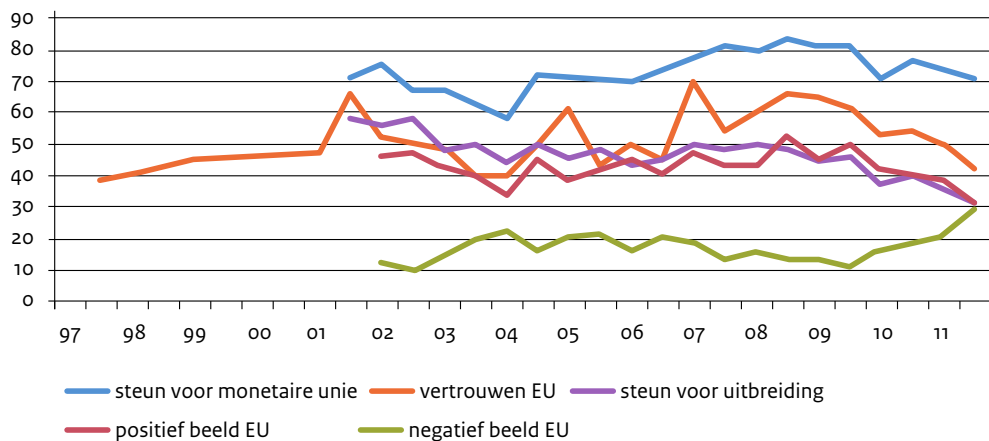
Vraagstelling: 'Vindt u in het algemeen het Nederlands lidmaatschap van de EU een goede zaak, een slechte zaak of een goede noch een slechte zaak' en 'Vindt u, alles overziende, dat Nederland voordeel of geen voordeel heeft van het lidmaatschap van de Europese Unie'.

Bron: Eurobarometer 56-76 (gewogen gegevens).

In figuur 2 staan voor de periode 1997-2011 enkele andere indicatoren om de steun voor de EU te meten. Bij deze indicatoren zien wij de hierboven beschreven 'dip' in de steun voor de EU rond 2001-2003 minder duidelijk terug, maar zien wij de steun vanaf 2009 wel duidelijk afnemen. Vanaf dat moment daalt het aandeel burgers met vertrouwen in de EU, net als het aandeel dat voorstander is van een monetaire unie en de euro (wat met 71 procent overigens hoog blijft). Het beeld dat mensen van de EU hebben is in 2011 duidelijk verslechterd. Waar eind 2008 52 procent een positief beeld had en veertien procent een negatief beeld, is dat eind 2011 31 respectievelijk 29 procent. Ook in het COB (zie figuur 3) zien wij in de zomer van 2011 een daling van de steun voor het EU-lidmaatschap en de tevredenheid met de Europese politiek. De aanleiding voor deze sterke daling zoeken wij bij de Europese financieel economische crisis, die in de zomer van 2011 het nieuws bepaalt (Dekker en Den Ridder, 2011b, p. 9). De laatste drie kwartalen wordt die negativiteit niet groter.

In opinie-onderzoeken wordt niet alleen gevraagd naar steun voor de EU, er wordt ook gevraagd hoe men aankijkt tegen verdere uitbreiding en eenwording van de EU. In figuur 2 zien wij dat eind 2001 (voor de grootste uitbreidingen in 2004 en 2007) 58 procent voorstander was van verdere uitbreiding van de EU en dat dit aandeel sindsdien steeds verder is gedaald naar 31 procent in 2011. De meeste Nederlanders zijn van mening dat de EU niet verder uitgebreid hoeft te worden. Wanneer mensen gevraagd wordt of de Europese eenwording verder moet gaan of al te ver is gegaan (in tabel 1), zien wij dat sinds 2002 het aandeel dat vindt dat de Europese eenwording al te ver is gegaan, groter is dan het aandeel dat vindt dat de integratie verder moet gaan.

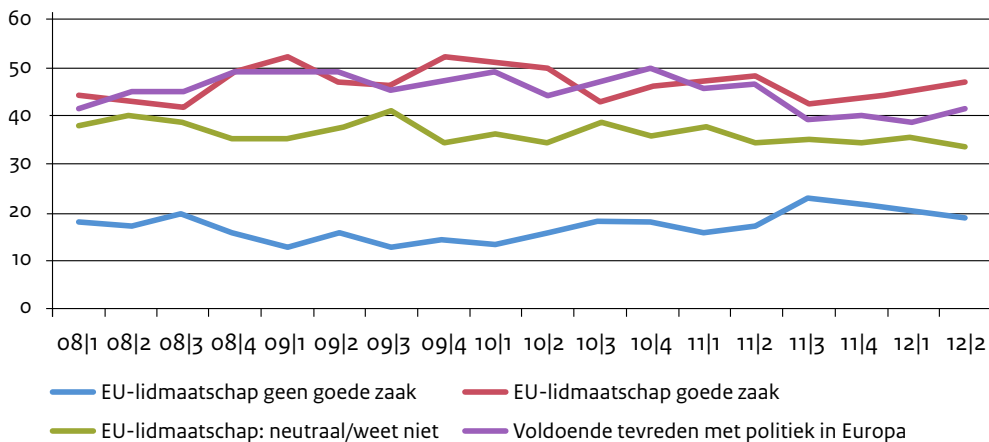
Figuur 2. Ontwikkelingen in de steun voor het EU-lidmaatschap, bevolking van 15+, 1997-2011 (in procenten)



Percentage dat voorstander is van 'verdere uitbreiding van de EU met andere landen in de komende jaren' en 'Een Europese economische en monetaire unie met een gemeenschappelijke munt, de euro'. Percentage dat aangeeft 'eerder wel' dan geen vertrouwen te hebben in de Europese Unie. Percentage dat aangeeft een 'zeer' of 'tamelijk positief' beeld van de EU te hebben. Percentage dat aangeeft een 'zeer' of 'tamelijk negatief' beeld van de EU te hebben.

Bron: Eurobarometer 48-76 (gewogen gegevens).

Figuur 3. Opvattingen over en tevredenheid met Europa, bevolking van 18+, 2008-2012/2 (in procenten)



Percentage mensen dat een zes of hoger geeft (op een schaal van 1-10) wanneer gevraagd wordt hoe tevreden hij of zij is met de politiek in Europa.

Bron: COB 2008/1-2012/2.

Tabel 1. Opvattingen over Europese eenwording, bevolking van 18+, 1994-2010 (in procenten)

	1994	1998	2002	2006	2010
1-3 eenwording moet verder gaan	37	39	34	26	33
4 (middenpositie)	32	25	25	19	21
5-7 eenwording is al te ver gegaan	31	36	41	55	46

Bron: Stichting Kiezersonderzoek Nederland, Nationaal Kiezersonderzoek 1994-2010; gewogen gegevens.

### 3 De publieke opinie over de EU in vier kernpunten

Een meerderheid van de Nederlanders steunt het Nederlandse lidmaatschap van de EU en de monetaire unie, maar de cijfers laten zien dat de tevredenheid met de Europese politiek veel lager ligt en dat een meerderheid van de Nederlanders negatief is over uitbreiding en verdere eenwording. Het is echter belangrijk om ook naar de argumenten en motieven van mensen te kijken die ten grondslag liggen aan de cijfers. Op basis daarvan kunnen wij erachter komen waarom zij iets vinden en hoe intensief zij met een onderwerp bezig zijn. Als wij zo de publieke opinie proberen te duiden, dan vallen er vier dingen op.

In de eerste plaats blijkt dat de interesse in, en de betrokkenheid bij de EU laag zijn. Nederlanders hebben weinig interesse in de EU en weinig mensen volgen het nieuws over dit onderwerp (Den Ridder et al., 2011, p. 25). Resultaten van enquête-onderzoek laten zien dat de interesse door de tijd nauwelijks verandert (Creusen et al., 2010, p. 24). Wel hebben wij de indruk dat in de groepsgesprekken die gehouden worden in het kader van het COB, de EU de laatste jaren vaker spontaan naar voren wordt gebracht. Begin 2008 hadden deelnemers aan groepsgesprekken weinig interesse om over de EU te praten, in de loop van 2011 beginnen mensen vaker over de EU (Dekker et al., 2010, p. 45). Dat is weliswaar vaak in negatieve zin, maar het lijkt er wel op dat de EU een 'normaal' gespreksonderwerp is geworden en een vast onderwerp wanneer mensen praten over politiek. Deze ontwikkeling is in lijn met de verschuiving van een *permissive consensus* waarin de EU een eliteproject was dat voorbij ging aan mensen, naar een *constraining dissensus*, waarin burgers het EU-integratieproces monitoren en hun angsten en tegenstand kenbaar maken (zie Hooghe en Marks, 2009, en ook de bijdrage van Van den Berg en Van Eijk aan deze bundel).

In de tweede plaats kan worden geconcludeerd dat weliswaar de grootste groep Nederlanders het lidmaatschap van de EU steunt, maar dat dit niet betekent dat zij hartstochtelijke voorstanders van de EU zijn. Wanneer wij met mensen doorpraten over hun steun voor de EU, blijkt dat voor veel mensen die steun eerder een uitdrukking is van erkenning van economische noodzaak dan van een positief ideaal. Zij vinden Nederland te klein en economisch te afhankelijk van het buitenland om geheel zelfstandig te opereren en zijn daarom van mening dat de EU en de vrije markt noodzakelijk zijn voor onze welvaart. Steun betekent dus niet automatisch dat men positief is over de EU. Er heerst eerder een gevoel van: 'De EU heeft dan wel niet onze voorkeur, maar wij kunnen niet zonder'. Dat zagen we ook al in de cijfers hierboven: de steun voor het lidmaatschap is groter dan de steun

voor verdere uitbreiding en eenwording van de EU. Dat betekent dat ook mensen die in enquêtes aangeven dat zij het EU-lidmaatschap steunen, spanningen en problemen zien.<sup>9</sup>

Van de andere kant is het ook zo dat mensen die zich in enquêtes uitspreken tegen het EU-lidmaatschap, niet alleen maar negatieve punten zien. Ook zij erkennen dat de EU voordelen heeft (vrij reizen, gemakkelijk betalen) en is een grote meerderheid van mening dat grensoverschrijdende problemen zoals milieu, criminaliteit en de economische crisis op Europees niveau moeten worden aangepakt. Tegenstanders wijzen dus niet iedere vorm van Europese samenwerking per definitie af.

In de derde plaats laten de cijfers zien dat er steeds een grote groep mensen is met een neutrale opvatting (zie figuur 3 en tabel 1). Niet iedereen heeft een uitgesproken mening over dit onderwerp. Bovendien is er discussie over de vraag in hoeverre de publieke opinie over de EU is uitgekristalliseerd (zie Saris 1997; Wennekens 2008). Door het geven van extra informatie of het benadrukken van specifieke argumenten blijken veel mensen hun opvattingen over de EU aan te passen. Uit onderzoek blijkt dat die wijziging vaak tijdelijk is: na verloop van tijd komt men weer terug op het oorspronkelijke standpunt en blijkt het basisgevoel over de EU tamelijk stabiel te zijn (Wennekens, 2008, p. 10). Ook in het COB wordt duidelijk dat context en informatie erg belangrijk zijn bij discussies over de EU. Gewezen op de economische noodzaak is een meerderheid voor, bij nadruk op het verlies van identiteit en Europese regeldruk ontstaat er meer twijfel. De grote neutrale groep en het feit dat voor- en tegenstanders beiden zowel positieve en negatieve punten zien, maken duidelijk dat de discussies over de EU voor veel burgers niet zwart of wit zijn. De EU heeft goede en slechte kanten.

Een vierde kernpunt in de publieke opinie is van een iets andere orde. Wanneer we kijken hoe mensen over de EU praten, valt op dat hun klachten en zorgen niet alleen betrekking hebben op de EU, maar ook op de opstelling van de Nederlandse politiek. In een achtergrondstudie bij het COB (*Stemming Onbestemd*, 2011) is beschreven uit welke elementen het maatschappelijke en politieke onbehagen bestaat dat veel Nederlanders ervaren. Een daarvan is dat er bepaalde maatschappelijke kwesties zijn waarvan men vindt dat zij zich in de verkeerde richting ontwikkelen én dat de politiek daar niets aan doet (Dekker en Den Ridder, 2011, p. 174). De EU is zo'n maatschappelijke kwestie. Een deel van de mensen heeft het idee dat de Nederlandse politiek met de EU een kant op gaat waar niemand op zit te wachten, en dat de politiek niet luistert en doorgaat terwijl burgers toch duidelijk in het referendum hebben laten weten dat zij dat eigenlijk niet willen. Het door René Cuperus geschetste beeld van Europa als rijdende trein die niet meer te stoppen is (Cuperus, 2005, p. 29), lijkt

---

9 Dat is vooral belangrijk omdat politici en beleidsmakers op basis van steuncijfers uit met name de Eurobarometer soms al te gemakkelijk concluderen dat Nederlanders positief zijn over de EU (zoals Rutte lijkt te doen in het in de inleiding aangehaalde citaat). De negatieve publieke opinie over de EU (zoals naar voren komt in opiniepeilingen en uitslagen van referenda over dit onderwerp) lijkt voor Europese instellingen een aanleiding om kritisch naar zichzelf te kijken (zie bijvoorbeeld het *White Paper on European Governance* uit 2001). Maar als het tegenovergestelde waar is – dat hoge cijfers niet leiden tot kritische reflectie – dan zou dat onterecht zijn.



door deze mensen te worden gedeeld en dat maakt hen machteloos en soms zelfs boos. Misschien hadden zij na 2005 even het idee dat die rijdende trein met een wisselwijziging op een ander spoor terecht was gekomen, nu hebben zij dat idee niet meer. Zoals iemand in het onderzoek zegt:

*'We hebben een referendum gehad over Europa, en wij hebben dat toen afgewezen. Maar de regering drukt het er toch gewoon door. Europa heeft ongetwijfeld goede kanten – één betaalmiddel en je hoeft aan de grens je paspoort niet meer te laten zien – maar het trekt ook criminelen en fout volk naar je land'.<sup>10</sup>*

#### 4 Verschillende spanningen op twee niveaus

Wie de relatie tussen burgers en de EU wil ontspannen, moet zich naar aanleiding van opinieonderzoek twee dingen realiseren. In de eerste plaats laat het onderzoek zien dat de zorgen over de EU betrekking hebben op twee verschillende niveaus:

- Het Europese niveau. Er zijn zorgen over de toekomst van Nederland en de EU en de manier waarop de EU is ingericht en functioneert.
- Het niveau van de nationale politiek. Er zijn zorgen over de manier waarop de nationale politiek met het Europese vraagstuk omgaat.

Deze twee niveaus zijn natuurlijk niet los van elkaar te zien. Sterker: in discussies over de EU (en vooral de boosheid die soms in die discussies doorklinkt) lopen beide niveaus steeds door elkaar heen.<sup>11</sup> Discussies over de EU worden daardoor vertroebeld door discussies over de nationale politiek. En nationale politici – die toch de aangewezen personen zijn om een discussie over de EU te entameren – worden op dit onderwerp niet vertrouwd. Op dat probleem komen we zo terug.

In de tweede plaats maakt het onderzoek duidelijk dat er meer diversiteit in opvattingen is dan de uitspraak 'een meerderheid steunt de EU' doet vermoeden. Die diversiteit doet zich voor op individueel niveau: men is eigenlijk tegen, maar ziet ook wel voordelen. Of andersom: men is voor het lidmaatschap, maar ziet toch ook nadelen. Zelfs bij de mensen die extreme posities innemen is er ruimte voor nuance. Bovendien is er diversiteit tussen groepen. Verschillende groepen burgers ervaren op beide niveaus verschillende spanningen en zij doen dat bovendien met een verschillende intensiteit. Sommigen zijn erg fel (voor- of tegenstander), anderen houden er een neutrale positie op na of twijfelen al naar gelang het onderwerp dat wordt benadrukt. De samenstelling van de groep voor- en tegenstanders verschilt sterk. Hoger opgeleiden bevinden zich veel vaker in de groep die de EU in principe steunt, lager opgeleiden zijn juist veel vaker negatief. Ook ouderen, mensen met een bovenmodaal inkomen en aanhangers van GroenLinks en D66 steunen de EU vaker. Aanhangers van de PVV, SP en mensen die kritisch zijn over de multiculturele samenleving zijn vaker negatief over de EU. In groeps gesprekken over dit onderwerp is er een verschil in de manier waarop lager

---

<sup>10</sup> Opmerking tijdens een groeps gesprek in Roosendaal, 12 april 2012.

<sup>11</sup> Zie ook de discussie na het referendum over een Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005. Na afloop discussieerde men of Nederlanders nu in meerderheid tegen hadden gestemd omdat zij tegen de EU waren of omdat zij de nationale politiek een signaal wilden geven.

en hoger opgeleiden over de EU praten. Lager opgeleiden zijn vaker negatief en hebben het vaker over wat zij er zelf van merken (prijsstijgingen door de euro, werknemers uit Oost-Europa). Zij zijn ook vaker verontwaardigd (zoals over het geld dat naar de Grieken gaat in plaats van naar mensen en problemen in Nederland). Hoger opgeleiden zijn afstandelijker en genuanceerder (Den Ridder en Dekker, 2012, p. 15-20).

Wanneer wij de relatie tussen burgers en de EU willen ontspannen, is het goed om stil te staan bij deze diversiteit aan opvattingen. Er is sprake van een brede waaier van (soms onverenigbare) zorgen met betrekking tot de EU. Deze zorgen (van voor- en tegenstanders) kunnen we resumerend onderbrengen in vier categorieën<sup>12</sup>:

#### *Identiteit en soevereiniteit*

- Angst voor verlies van Nederlandse identiteit (door integratie en verder uitbreiding).
- Angst dat Nederland niets meer te zeggen heeft over het eigen land.

#### *Politieke integratie*

- Zorgen dat de EU verdwijnt als waarborg voor fundamentele waarden (*soft law*).
- Angst dat Nederland niets meer te zeggen heeft in de wereld. In de EU is de Nederlandse stem 1/27 deel waard, terwijl deze in de wereld helemaal niets meer voorstelt.
- Zorgen over het democratische gehalte van de EU.
- Zorgen over gebrek aan discussie over de toekomst van de EU.

#### *Economie en welvaart*

- Idee dat Nederland meebetaalt aan wanbeleid elders, terwijl hardwerkende Nederlanders aan koopkracht en zekerheden inboeten (groot gevoel van onrechtvaardigheid).
- Angst dat anderen hier de banen zullen komen innemen.

#### *Nationale politiek*

- Nationale politiek gaat door op ingeslagen weg zonder naar ons (burgers) te luisteren.
- Nationale politiek gebruikt de EU als zondebok.

Deze zorgen zijn allerminst nieuw, maar zij zijn wel urgenter dan voorheen. Dat komt in de eerste plaats door de Europese financieel-economische crisis. Door die crisis zijn de verschillen tussen voor- en tegenstanders van de EU scherper geworden. Voor tegenstanders van de EU maakt die crisis duidelijk dat de EU niet goed functioneert en dat Nederland opdraait voor wanbeleid in andere landen. Voorstanders vinden juist dat de crisis laat zien dat je alleen in Europees verband effectief kunt optreden. Bovendien laat de crisis zien dat de EU en de euro geen gegevenheden zijn en bovenal geen economische wondermiddelen die continu leiden tot groei en welvaart. Dat roept bij burgers de vraag op of de EU wel zo economisch noodzakelijk is. En dat is problematisch omdat de steun voor de EU voor een groot deel is gebaseerd op het idee dat de EU noodzakelijk is voor de economische welvaart van Nederland. Wanneer de economische noodzaak ter discussie wordt

---

12 De eerste drie categorieën lopen parallel met de drie dimensies waarlangs Pellikaan, Vollaard en Otjes (2007) de Nederlandse politieke partijen analyseren en hebben betrekking op het eerste gesignaleerde niveau (het Europese niveau). De vierde categorie heeft betrekking op het tweede niveau: dat van de nationale politiek.

gesteld, kan dat de steun voor de EU onder druk zetten. Bovendien maakt het duidelijk dat het tamboereren op het argument van ‘economische noodzaak’ op de lange termijn mogelijk niet meer werkt. De EU moet meer zijn dan een economische noodzakelijkheid om op steun van burgers te kunnen (blijven) rekenen.

In de tweede plaats zijn de spanningen tussen mensen en de EU gepolitiseerd geraakt. Het ‘Nee’ in het Nederlandse referendum over het Europees Grondwettelijk verdrag was een eerste uiting van de scepsis onder burgers over de richting en reikwijdte van het Europese integratieproces. Hierdoor is meer ruimte ontstaan voor de politisering van Europese thema’s in de nationale politiek. Het is een thema dat kiezers en politieke partijen nu ook in Nederland – in navolging van landen als Denemarken en Groot-Brittannië- verdeelt (De Vries, 2007). De spanningen over de EU hebben daardoor in potentie een groter effect op de nationale politiek dan voorheen. Waar eind jaren negentig en in het begin van het nieuwe millennium nog geconstateerd werd dat *‘een Europese scheidslijn in de Nederlandse politiek (...) nog ver weg was’* (Koole, 1998, p. 79) en geen rol speelde bij het kiesgedrag (zie bijvoorbeeld Van Holsteyn en Den Ridder, 2005, p. 39), lijkt nu een verandering op te treden. De ‘slappende reus’ (Van der Eijk en Franklin, 2004, p. 32-33) is wakker geworden.

## 5 Zorgen over de EU moeten leiden tot een brede constructieve discussie

Hoe kunnen we de uiteenlopende zorgen over de EU en de manier waarop de nationale politiek met de EU omgaat verminderen en de relatie tussen burgers en de EU ontspannen? Wat ons betreft is het goed om hier op te merken dat het feit dat er spanningen of zorgen zijn, niet per se problematisch is. In elke democratie zijn er voor- en tegenstanders van bepaalde voorstellen en ontwikkelingen en doen zich spanningen voor rond de steun en de gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen. Het probleem op het gebied van de EU is dat de zorgen maar mondjesmaat leiden tot politieke en maatschappelijke discussies over Nederland en de EU.<sup>13</sup> En als er een discussie wordt gevoerd, dan gebeurt dat te vaak in de dichotomie van voor of tegen de EU, in plaats van over de vraag in wat voor Europa wij willen leven en hoe Europese samenwerking eruit zou kunnen of moeten zien. Om de relatie tussen Nederlandse burgers en de EU te ontspannen, is een brede constructieve discussie over deze vragen juist hard nodig (zie ook het essay van Binnema in deze bundel).

Het is natuurlijk niet de eerste keer dat er spanningen worden geconstateerd in de publieke opinie over de EU en wordt gepleit voor een discussie (zie bijvoorbeeld Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2005, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, 2010). Echter, van een constructieve discussie over de inrichting en toekomst van de EU, en vooral ook goed onderbouwde en heldere argumenten voor Europese integratie in de Nederlandse politiek, is tot op heden geen sprake. Waarom is zo’n breed debat nog niet van de grond gekomen?

Een eerste obstakel ligt bij politici en politieke partijen. Niet alle politieke partijen hebben er belang bij om het Europese vraagstuk te agenderen (Van der Eijk en Franklin 2004). Dat komt met name

---

13 Een vergelijkbaar probleem doet zich overigens voor rond de vraagstukken van integratie en immigratie.

omdat zij intern verdeeld zijn over deze kwestie (Hooghe en Marks, 2009, Den Ridder et al., 2010) en politieke leiders terughoudend zijn om de discussie aan te gaan over vraagstukken die de partij intern verdelen.

Een tweede mogelijk obstakel is dat een maatschappelijke discussie over dit onderwerp maar moeilijk van de grond lijkt te komen. Er heerst een gevoel van machteloosheid: over de wil van nationale politici om een echte open discussie te voeren en over de mogelijkheid om als klein land een stempel te drukken op de EU. Zoals wij eerder zagen worden de nationale politici die het debat moeten voeren door hun opstelling in het verleden niet altijd vertrouwd. Nederlanders denken dat politici toch niet zullen luisteren en dan heeft het voeren van een discussie geen zin. Daarbij speelt nog een tweede element: wat kunnen nationale politici eigenlijk (nog) uitrichten? Kunnen wij als Nederland de richting van de EU wel veranderen? En zo niet, is de enige discussie die wij kunnen voeren er dan niet een over Nederland in of uit de EU? Kortom: heeft een constructieve discussie over Europese samenwerking wel zin, gezien het feit dat Nederland slechts één van 27 is en gezien de ervaringen met Europese integratie in het verleden?

Een derde obstakel heeft te maken met de complexiteit van het Europese vraagstuk en de hierboven al aangestipte beweeglijkheid van de publieke opinie. In een debat over de EU is het wel mogelijk gebleken om de uitersten te verdedigen, maar heel moeilijk om een genuanceerde positie in te nemen – zelfs als die nuance in de publieke opinie op zich wel aanwezig is. Korte maar intensieve stromen van negatieve uitlatingen van politici (in de media) kunnen leiden tot een grote omslag in de opvattingen van burgers over de EU (Petter en Griffiths, 2005). Het is moeilijk om met een genuanceerd verhaal hetzelfde te bereiken.

Het entameren van een constructieve discussie over de EU zal dus niet gemakkelijk zijn. Maar gezien de toenemende waarde die burgers hechten aan het Europese vraagstuk, de voortdurende financieel-economische crisis die ertoe geleid heeft dat de EU vandaag de dag voorpaginanieuws is en de opmerking van Geert Wilders dat de verkiezingen in september 2012 zouden gaan over Europa, is dit hét moment om de discussie over de EU te verbreden. Politieke partijen moeten er voor waken dat zij zich door het Europese vraagstuk te negeren isoleren, wat op termijn kan leiden tot een (verdere) marginalisering van hun invloed (en het tegengeluid). Nederlandse politici hebben een belangrijke taak in het uitdragen van de opvattingen en zorgen die onder Nederlanders leven (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p. 67). Juist nationale politici en politieke partijen zijn de schakel tussen burgers en de EU. En dat is ook een rol die Nederlanders van hen verwachten.<sup>14</sup>

---

14 Uit de Eurobarometer (*special EB 307*) blijkt dat 51 procent van de Nederlanders vindt dat nationale vertegenwoordigers het meest geschikt zijn om op te komen voor de belangen van burgers in de EU. Vijftig procent vindt nationale vertegenwoordigers het meest geschikt om de gevolgen van het EU-beleid voor Nederland uit te leggen. In andere Europese landen is die voorkeur voor nationale vertegenwoordigers minder sterk en krijgen Europese politici en regionale vertegenwoordigers een grotere rol toebedeeld.

Het inhoudelijke debat dat op politiek niveau gewenst is, vereist van politici dat zij heldere visies verwoorden op concrete Europese thema's en bereid zijn om hierover regelmatig en langdurig met elkaar in debat te gaan (Schmidt, 2006 in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p. 125). Ook politieke partijen moeten standpunten formuleren op (Europese) beleidsthema's, waarbij de verschillende partij-ideologieën leidend kunnen zijn. Debat over de EU kan zo leiden tot een hernieuwde opleving van bestaande links/rechtstegenstellingen (De Vries, 2007), bijvoorbeeld over de gewenste Europese sociale regelgeving. Ook kunnen politieke partijen zich richten op een belangrijke onderscheidende spanning die juist het debat over de EU kenmerkt, namelijk de nationale identiteit (bescherming van de nationale soevereiniteit versus een multiculturele Europese samenleving). Op basis hiervan kunnen politieke discussies over de EU zich meer gaan verhouden tot de diversiteit van de publieke opinie over Europa en is er voor burgers echt wat te kiezen (waarin zij zich kunnen herkennen). Met name de meer pro-Europese partijen moeten zich op een andere wijze gaan profileren: bij hen ligt de bewijslast dat Europese integratie goed is voor Nederland en de Nederlandse samenleving (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p. 88; zie ook het essay van Crum in deze bundel). Het actiever uitdragen van standpunten over de EU kan bijdragen aan de kennis van Nederlanders over de EU (Aarts en Van der Kolk, 2005, p. 167-168).

Een eerste vereiste om spanningen te verminderen is dus de totstandkoming van een constructief debat. Het is vervolgens belangrijk dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan met de (gedeelde) inzichten die voortkomen uit het debat. De uitkomst mag niet van te voren al vastliggen. Bovendien moeten de inzichten zich ook vertalen naar het gedrag van politici. Nederlandse politici zullen de in het democratisch proces tot stand gekomen Nederlandse standpunten op EU-niveau moeten uitdragen (zoals Binnema in deze bundel stelt dienen 'wensen en zorgen te worden vertaald naar passende output in het Europese politieke systeem'). En over de resultaten waarover Nederlandse bewindslieden op EU-niveau overeenstemming bereiken, zullen zij op nationaal niveau verantwoording moeten afleggen. Dat zal niet altijd gemakkelijk zijn. Hoewel Nederland altijd aan de Europese tafels vertegenwoordigd is, zal een compromis tussen 27 onderhandelende bewindspersonen niet altijd het door Nederland gewenste resultaat opleveren. Juist daarom is het van belang dat de handelingen van Nederlandse politici en bewindspersonen direct zichtbaar zijn voor Nederlanders en dat er in het parlement over wordt gediscussieerd.

Politici en politieke partijen (en ook de uit hun geledingen verkozen bewindspersonen) zullen dus een eerste stap moeten zetten in het voeren van een brede constructieve discussie waarin rekening wordt gehouden met de zorgen van burgers en de uitkomst van de discussie niet van te voren vastligt. Nationale politici moeten de EU niet langer gebruiken als excuus, zich duidelijker positioneren op dit vraagstuk en zich beter verantwoorden. Hopelijk kunnen zij daarmee het vertrouwen van burgers in henzelf én in Europese samenwerking herwinnen.

## Literatuur

- Aarts, K., en H. van der Kolk (2005), 'Op weg naar 1 juni', in: K. Aarts en H. van de Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005), *De EU en de band met de Nederlandse burger*, briefadvies nr. 10, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006), *Europa een prioriteit!*, advies nr. 52, Den Haag: AIV.
- Commission of the European Communities (2001), *European governance. A White Paper*, Brussel: [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf).
- Creusen, H., P. Dekker, I. de Goede, H. Kox, P. Schyns en H. Stolwijk (2010), *Europa's welvaart. De Lissabon-agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie*, Europese Verkenning nr. 10, Den Haag: SCP/CPB.
- Cuperus, R. (2005), 'Nieuwe Eurosceptis in oud Europa. Observaties vanuit een blinde trein', in: *Socialisme en Democratie*, nr. 6, p. 29-35.
- Dekker, P., A. van der Horst, S. Kok, L. van Noije en C. Wennekers (2007), *Europa's burens. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie*, Europese Verkenning nr. 6, Den Haag: SCP/CPB.
- Dekker, P., en J. den Ridder (2011a), *Stemming Onbestemd*, Den Haag: SCP.
- Dekker, P., en J. den Ridder (2011b), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2011 | 3, Den Haag: SCP.
- Dekker, P., J. den Ridder en P. Schnabel (2012), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2012 | 1, Den Haag: SCP.
- Eijk, C. van der, en M.N. Franklin (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks en M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 32-50.
- Holsteyn, J. van, en J. den Ridder (2005), 'Een reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale belang van Europese integratie', in: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV, p. 23-42.
- Hooghe, L., en G. Marks (2009), 'A Postfunctional Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science*, 39, p. 1-23.
- Koole, R. (1998), 'De tweede grote wending: een Europese scheidslijn in Nederland?', in: M. Bovens, H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Boom, p. 58-81
- Oonk, G.H. (2004), *De Europese integratie als bron van onderwijsinnovatie*, Alkmaar: Europees Platform voor het Nederlandse Onderwijs.
- Pellikaan, H., H. Vollaard en S. Otjes (2007), *Europe in the Netherlands: political parties*, WRR- webpublicatie nr. 24: <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/europe-in-the-netherlands-24/>.
- Petter, I., en R. Griffiths (2005), 'Gekke Henkie in Europa? Financiële Eurosceptis in Nederland', in: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV, p. 45-70.
- Ridder, J. den, L. van Noije en E. Steenvoorden (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2010 | 3, Den Haag: SCP.

- Ridder, J. den, J. van Holsteyn en R. Koole (2010), 'Partijen in spagaat? Eensgezindheid en meningverschillen onder leden van Nederlandse politieke partijen', in: *Res Publica*, 52, nr. 2, p. 199-227.
- Ridder, J. den, en P. Dekker (2012), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2012 | 2, Den Haag: SCP.
- Saris, W.E. (1997). 'The public opinion about the EU can easily be swayed in different directions', in: *Acta Politica*, 32, p. 406-435.
- Vollaard, H., en B. Boer (red., 2005). *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Vries, C. de (2007), *European Integration and National Elections. The Impact of EU Issue Voting on National Electoral Politics*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Wennekers, C. (2008), *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU. Onderzoeksverslag van een survey-experiment*, Den Haag: SCP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Europa in Nederland*, WRR-rapport nr. 78, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, WRR-rapport nr. 85, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

### 3. Pleidooi voor verbinding

#### *Over de schakelfunctie van politieke partijen tussen burgers en Europa*

Harmen Binnema

*Vaak wordt gesproken van een grote afstand en een moeizame relatie tussen burgers en Europa. In die discussie raakt ondergesneeuwd dat zowel 'burger' als 'Europa' complexe begrippen zijn, laat staan hoe zij zich tot elkaar verhouden. Burgers zijn verschillend en verlangen verschillende, soms tegenstrijdige zaken van Europa. De verbinding tussen beiden kan het best 'indirect' worden gelegd door die organisaties die traditioneel een schakelfunctie hebben: politieke partijen. Het is aan te bevelen deze verbinding vooral vanuit de nationale context te leggen: Europa is ver weg en gaat pas leven wanneer het een nationale vertaling krijgt en gebruik wordt gemaakt van bestaande structuren van publiek en politiek debat. Dit nationale Europese debat, dat uit moet stijgen boven de simplistische tegenstelling eurofiel versus eurosceptisch, vraagt wel een houding van vertrouwen en verantwoording van politieke partijen, waarvan anno 2012 in Nederland nog te weinig sprake is.*

#### 1 Inleiding: een relatie komt van twee kanten: Europa en de burger

De burger begrijpt Europa niet en Europa begrijpt de burger niet. Dat zou in een notendop de omschrijving kunnen zijn van het probleem waar in deze bundel vanuit verschillende invalshoeken naar wordt gekeken. Er zou sprake zijn van twee werelden, twee manieren van denken, die elkaar maar beperkt overlappen en die zich zelfs van elkaar lijken te verwijderen. Het leidt ertoe, althans dat is de veronderstelling, dat de relatie tussen de burger en Europa in toenemende mate onder druk komt te staan. In deze bijdrage wil ik een poging doen iets over deze relatie te zeggen, door ter discussie te stellen of het beeld wel klopt dat die relatie moeizaam is (en moeizamer dan in het verleden). Want voordat ik me in sombere of juist relativerende bewoordingen kan uitlaten over de relatie tussen de burger en Brussel, zou het verstandig zijn eerst te ontrafelen wat er feitelijk aan de hand is en in welke richting een eventuele oplossing is te zoeken.

Mijn betoog is als volgt opgebouwd. Als aanloop naar die discussie wil ik in het volgende deel eerst ingaan op de vraag wat Europa eigenlijk is en welke rol de burger daarin heeft. En dat in het besef dat zowel de burger als Europa in het jaar 2012 anders zijn dan in de jaren vijftig of de jaren tachtig van de vorige eeuw. De vraag die vervolgens aan de orde komt, is hoe hun relatie kan worden gekenschetst en wat er al dan niet problematisch is aan die relatie. Daarna ga ik specifiek in op de rol van politieke partijen als schakel tussen burgers en overheid en de mate waarin zij die rol nog vervullen. Naar mijn idee zit daar de mogelijkheid bij uitstek om Europa met haar burgers te verbinden. Gezien het karakter van Europa ben ik bovendien geneigd te denken dat de oplossing ook eerder schuilt in het versterken van de *indirecte* dan de *directe* relatie.



## 2 Nu is niet toen: wat Europa en de burger zijn en waren

De Duitse politicoloog Wendt schreef in een beroemd geworden artikel uit 1992: *'Anarchy is what states make of it'*. Iets vergelijkbaars kan worden gezegd over Europa: het is eigenlijk merkwaardig dit algemene begrip te gebruiken, omdat het zoveel verschillende dingen kan betekenen en op zoveel verschillende manieren kan worden uitgelegd.<sup>15</sup> Europa is in hoge mate de betekenis die individuen, groepen, organisaties of staten daaraan toekennen. Het is veel meer een sociale constructie dan een vastomlijnd en tastbaar gegeven. Europa is ook iets anders dan de Europese Unie, alhoewel het debat vaak hiertoe wordt verengd. Is Europa een politieke, een maatschappelijke, een economische eenheid, alle drie tegelijk of alle drie niet? De grenzen van Europa zijn, zowel territoriaal als functioneel, voortdurend in beweging. Het Europa van de 27 is in vrijwel ieder opzicht een heel ander Europa dan de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) begin jaren vijftig van de vorige eeuw.

### 2.1 De duiding van Europa

In de theorievorming over Europese integratie – eigenlijk is het preciezer van *EU-integratie* te spreken – is het lange tijd gegaan tussen de intergouvernementalisten en de neo-functionalist (Scharpf, 2001). De eerste groep veronderstelt dat de belangen en wensen van lidstaten aan EU integratie ten grondslag liggen en dat alleen die vormen van samenwerking tot stand komen die daarmee in lijn liggen. De tweede groep stelt dat integratie via institutionalisering op het EU-niveau en dankzij *spill-over* effecten een eigen logica en dynamiek krijgt en zich daarmee ook los van de belangenstrijd tussen lidstaten ontwikkelt. De manier waarop de EU zich ontwikkelt, gaat meer in de richting van de neo-functionalistische zienswijze, wat vervolgens de vraag oproept hoe deze nieuwe vorm van bovenstatelijke samenwerking, met bijbehorende organisaties en instituties, is te duiden.

Het debat spitste zich toe op de vraag of de EU een uniek systeem is (*sui generis*) dat nergens mee is te vergelijken, of dat het op een aantal kenmerken overeenkomsten heeft met bestaande (natie) staten. Dit lijkt wellicht een academisch vraagstuk met weinig praktische relevantie. Ten dele is dat inderdaad zo, want het is vooral een uitdaging voor degene die stelt dat bij de EU sprake is van  $n=1$ , nieuwe theorieën en concepten te bedenken om de EU te kunnen duiden. Maar de manier waarop de EU wordt gekenmerkt, heeft ook implicaties voor de normatieve criteria ten aanzien van bijvoorbeeld democratie. Als de EU écht anders is dan de parlementaire stelsels die we op nationaal niveau kennen, dan kunnen ook de criteria die daar gelden voor de wijze van besluitvorming en het afleggen van verantwoording, of voor de betrokkenheid van burgers niet één-op-één naar EU-niveau worden vertaald. In dat perspectief hoeft een ander soort democratie in Europa dus niet slecht of onwenselijk te zijn.

---

15 Dit is terug te zien in de verwarring die in het Nederlandse politieke debat ontstond, toen het thema Europa in de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 12 september 2012, meer gepolitiseerd raakte en de politieke partijen zélf en de media het thema Europa sterk frameden in termen van pro-Europa of anti-Europa, terwijl er meer nodig was en is dan de simpele tegenstelling voor – tegen Europa of eurofiel versus euroscepticus.

Hoewel de Unie zeker een aantal unieke kenmerken heeft, gaat het in mijn ogen te ver de EU als enig in haar soort te beschouwen. Het ligt voor de hand in de analyse van Europese samenwerking bijvoorbeeld een vergelijking te maken met federale stelsels (Duitsland, Verenigde Staten), waarbij mechanismen die we daar zien tussen de centrale overheid en de deelstaten ook in de EU herkenbaar zijn. Nog wat meer los van concrete andere landen, staat de benadering om te kijken in hoeverre de EU als een politiek systeem is te beschouwen. Er is, zoals Hix (2005) overtuigend laat zien, in de EU inderdaad sprake van de processen van *input*, *throughput* en *output* die we ook elders kunnen waarnemen.

Kortom: vanuit wetenschappelijk perspectief is er veel voor te zeggen de Europese Unie te analyseren met behulp van gangbare concepten en te vergelijken met andere bestaande stelsels. Maar dat lost slechts een deel van de puzzel op, want hieruit volgt nog niet aan de hand van welke criteria we democratie in de EU kunnen beoordelen. Daar waar het denken in termen van politieke systemen op zich vruchtbaar kan zijn, is er tegelijk een brede consensus dat de EU geen staat is, laat staan een natiestaat. Dat heeft ook consequenties voor de wijze waarop we tegen de relatie tussen de burger en de EU aankijken.

## 2.2 Over welke kloof gaat het eigenlijk?

Het is sterk de vraag of de manier waarop burgers en de overheid in een *nationale* context zich tot elkaar verhouden – een relatie die historisch is gegroeid binnen een afgebakend grondgebied – zich laat vertalen naar de Europese Unie. Daarbij houd ik bovendien in het achterhoofd dat de discussie over de ‘kloof’ tussen de burger en de overheid ook op nationaal niveau bepaald niet is beslecht. Zij kent zowel een empirische als een normatieve kant: kan de kloof onderbouwd worden, en als er sprake van is, moeten we dat dan als een probleem zien of juist niet? Het is een discussie die, sinds Van den Berg en Molleman (1974) spraken van een ‘crisis in de Nederlandse politiek’, met de regelmaat van de klok terugkomt (Thomassen, 2010). De rijkheid aan empirisch materiaal zorgt ervoor dat zowel de stelling dat de democratie in crisis is als dat het vertrouwen in de democratie in Nederland onverminderd hoog is, met overtuiging kan worden verdedigd. Eenzelfde hardnekkigheid zien we bij de kwestie of de ‘kloof’ een probleem is of dat het juist vanuit een bepaalde democratieopvatting wenselijk is dat een dergelijke kloof bestaat (Raad voor het openbaar bestuur, 2009). De door Bovens en Wille (2010) aangezwengelde discussie over diplomademocratie en de mogelijke nieuwe kloof tussen lager en hoger opgeleiden, voegt nog een dimensie hieraan toe.

Niet alleen Europa is vandaag anders dan twintig of dertig jaar geleden, ook de burger is niet dezelfde. Hij heeft gemiddeld genomen een hogere opleiding, is kritischer en mondiger, minder gezagsgetrouw, individualistischer, kosmopolitischer (SCP, 2011). De verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid zijn hoger. Tegelijkertijd ter nuancering: als diplomademocratie iets laat zien, is het wel dat ‘burger’ een al even ingewikkeld en meervoudig begrip is als ‘Europa’. Globalisering en Europeanisering leggen juist ook verschillen tussen burgers bloot (Kriesi et al. 2006): zij die mee kunnen in een steeds dynamischer samenleving waarin grenzen verdwijnen en profiteren van de nieuwe kansen en zij die in deze wedloop achterblijven en vooral nieuwe en grotere bedreigingen op zich af zien komen.

De relativiteit van begrippen als de burger en Europa is zichtbaar te maken aan de hand van eurosceptis. Het beeld dat door zowel politici als media wordt geschetst is dat de bevolking eurosceptischer wordt. Maar waar heeft de sceptis betrekking op? Gaat het om bepaald Europees beleid dat niet bevalt? Gaat het om de toekomst van de euro? Gaat het om landen die wel of niet welkom zijn bij de Unie? De voor- en nadelen van EU integratie zijn verschillend verdeeld over verschillende groepen burgers. Evenzo kunnen burgers positief zijn over bepaalde aspecten van EU-integratie (vrij verkeer) en negatief over andere aspecten (concurrentie van Oost-Europese arbeidskrachten).

### 3 Niet overdrijven: de houding van burgers tegenover Europa genuanceerd

Met alle hiervoor gemaakte kanttekeningen, ga ik er voor de discussie toch van uit dat er iets is als een burger en als Europa en dat die twee zich op een aantal manieren tot elkaar verhouden. Daarbij loop ik een aantal manieren langs waarop deze relatie tot stand komt, met de vraag hoe die relatie wordt gewaardeerd en beoordeeld.<sup>16</sup>

Om te beginnen kijk ik naar een klassieke vraag uit de Eurobarometer: *'Vindt u het lidmaatschap van de Europese Unie, over het algemeen een goede zaak/noch goed noch slecht/een slechte zaak?'* Er valt weliswaar het een en ander op deze vraag af te dingen – zowel in de formulering als in de antwoordcategorieën – maar de antwoorden op die vraag geven door de tijd heen wel een aardig beeld voor de steun voor het EG/EU-lidmaatschap. Bovendien is het één van de weinige vragen die in vrijwel alle Eurobarometers is gesteld.

#### 3.1 EG/EU-lidmaatschap en vertrouwen

Bij de allereerste Eurobarometer (voorjaar 1974) gaf 63 procent van de Nederlandse ondervraagden aan het een goede zaak te vinden en vond vier procent het een slechte zaak dat hun land lid was van de EG. De middenpositie werd door twintig procent ingenomen. In Eurobarometer 75 (voorjaar 2011) vinden we sterk vergelijkbare cijfers: 68 procent vindt het een goede zaak en 19 procent noch goed noch slecht. Wel is het aandeel dat lidmaatschap een slechte zaak vindt gestegen naar twaalf procent en ten opzichte van 1974 is er vrijwel niemand meer die de optie 'weet niet' kiest.

---

16 Voor een deel maak ik hierbij van vergelijkbare gegevens en indicatoren gebruik als Den Ridder en Arts in hun bijdrage aan deze bundel. Op een aantal punten komen we bovendien tot vergelijkbare, nuancerende conclusies over de steun voor EU-integratie.

Tabel 1: Mening over het lidmaatschap van de EG/EU in percentages (diverse Eurobarometers)

Jaar	Een goede zaak	Noch goed noch slecht	Een slechte zaak
1981	76	14	6
1986	83	11	2
1991	89	7	2
1996	78	14	6
2001	63	23	9
2006	74	16	9
2011	68	19	12

De tabel hierboven laat zien dat vooral eind jaren tachtig en begin jaren negentig het enthousiasme over lidmaatschap het grootst was (ruim boven de tachtig procent). Aan het begin van deze eeuw daalde het aandeel dat lidmaatschap een goede zaak vindt naar 63 procent – met vooral ook een grote middengroep – terwijl dit vijf jaar later weer steeg naar 74 procent. Wat deze cijfers vooral zeggen, is dat het te eenvoudig is om te spreken van een dalende tevredenheid over de EU onder de Nederlandse burgers. Een dergelijke trend is er niet en het is zeker geen lineaire trend vanuit een situatie van groot enthousiasme naar grote scepsis. In plaats daarvan fluctueert de waardering voor het lidmaatschap, met een piek zo ongeveer twintig jaar geleden en een vergelijkbare waardering begin jaren tachtig en medio jaren negentig van de vorige eeuw en in 2006.

Hebben Nederlandse burgers dan misschien minder vertrouwen in de Europese instellingen dan in de eigen regering en de Tweede Kamer? Voor het beantwoorden van die vraag maak ik gebruik van de cijfers uit Eurobarometer 76 (najaar 2011). Voor een groot aantal instellingen wordt de vraag voorgelegd of burgers daarin eerder wel of geen vertrouwen hebben. De verschillen blijken niet groot. De Nederlandse regering geniet het vertrouwen van 45 procent, tegenover 47 procent voor de Commissie en 39 procent voor de Raad. De Tweede Kamer en het Europees Parlement scoren precies even hoog, met beide vijftig procent vertrouwen. Dit leidt eerder tot de conclusie dat het vertrouwen over de hele linie laag is – en vooral het vertrouwen in de nationale regering lag bijvoorbeeld rond de eeuwwisseling beduidend hoger – dan dat het een specifiek probleem van de Europese instellingen is. Waar we wel een duidelijk verschil zien is bij de tevredenheid over de manier waarop democratie nationaal en Europees functioneert. Over het eerste is 75 procent zeer tevreden of tamelijk tevreden, over het tweede 47 procent. Dit is geredeneerd vanuit de relatie met de burger een probleem voor de EU.

### 3.2 Verdeling van bevoegdheden

Er is in de Eurobarometers door de jaren heen een constant patroon te zien van maatschappelijke onderwerpen die volgens burgers beter gezamenlijk aangepakt kunnen worden en onderwerpen die zij op nationaal niveau geregeld willen zien. Aan de ene kant is er een zeer grote voorkeur voor een Europese aanpak van internationaal terrorisme, milieubescherming, steun aan economisch zwakke regio's en veel steun voor een rol van de EU in defensie en buitenlands beleid, landbouw en visserij, en immigratie. Met andere woorden, het op EU-niveau regelen van onderwerpen die grensoverschrijdend zijn en zich naar hun aard ervoor lenen op grotere schaal aangepakt te worden. Aan de andere kant vindt een ruime meerderheid dat belastingen, pensioenen, sociale zekerheid en de aanpak van werkloosheid op nationaal niveau thuishoren, evenals het terugdringen van de staatsschuld. Dit zijn vooral de sociaal-economische *bread and butter* onderwerpen, nauw verbonden met de verworvenheden van de (nationale) verzorgingsstaat.

Ondanks het gemopper op de 'dure' euro, wordt de waarde van een gemeenschappelijke munt breed ingezien. Al jaren zien Nederlanders een belangrijke rol voor de EU weggelegd in een gezamenlijk economisch beleid en een ruime meerderheid vindt dat Nederland als open economie gebaat is bij goede Europese samenwerking, met weinig handelsbelemmeringen en volop exportmogelijkheden. Ongeveer driekwart steunt de economische en monetaire unie met de euro en een gezamenlijk defensie- en veiligheidsbeleid (Eurobarometer 76). Een ruime meerderheid is voor een gezamenlijk buitenlands beleid. Verdere uitbreiding van de EU stuit wel op bezwaren: 64 procent wil er in de komende jaren geen nieuwe landen bij. Ook verhoging van de EU-begroting wordt door een meerderheid afgewezen.

Zit het knelpunt misschien minder aan de institutionele kant en de beleidsvoorkeuren en meer in burgerschap of identiteit? Ook daar is het beeld genuanceerd. Niet minder dan 64 procent van de Nederlandse ondervraagden geeft begin 2011 aan (Eurobarometer 75) zich een Europese burger te voelen (23 procent helemaal en 41 procent ten dele) en 57 procent zegt in meerdere of mindere mate zijn rechten als burger van de EU te kennen. Op de vraag wat de Europese Unie persoonlijk voor hen betekent, geeft twaalf procent van de ondervraagden aan te denken aan een verlies van nationale identiteit. Veel vaker genoemde associaties met de EU zijn: de euro, een sterkere stem in de wereld, bureaucratie en vooral de mogelijkheid om in het buitenland te reizen, te studeren en te werken.

De voorlopige conclusie kan daarom luiden dat er wel degelijk van een zekere relatie tussen de burger en Europa sprake is. Men heeft duidelijke opvattingen over de wenselijkheid van het lidmaatschap, de beleidsterreinen die Europees georganiseerd zouden moeten worden en er is tot op zekere hoogte sprake van Europees burgerschap. Anderzijds worden aan verdere uitbreiding van Europa – zowel in de financiële middelen als in het aantal lidstaten – duidelijke grenzen gesteld. En het vertrouwen in de EU en haar instellingen verdient de nodige aandacht. Hier kunnen we nog de lage opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement aan toevoegen en de ook in de Eurobarometer regelmatig te lezen opvatting dat burgers nauwelijks het gevoel hebben dat hun stem telt in Europa.

## 4 De ontbrekende schakel: politieke partijen

Voor een aantal specifieke aspecten kunnen we spreken van een moeizame relatie tussen burgers en Europa. Het zijn aspecten die nauw met het stelsel van vertegenwoordigende democratie te maken hebben, dat op EU-niveau minder ontwikkeld is dan nationaal. Het is een stelsel waarin politieke partijen van oudsher een grote rol spelen (Raad voor het openbaar bestuur, 2009). Juist op EU-niveau spelen zij die rol slechts in geringe mate. Dit is het beste te duiden aan de hand van de functies (of taken) die politieke partijen kunnen vervullen.

### *Functies van politieke partijen*

In de loop van de jaren zijn er heel wat inventarisaties gemaakt van partijfuncties (King, 1969; Everson, 1982; Webb, 2005). In elk van deze lijstjes zien we drie centrale functies die door de jaren heen steeds worden genoemd (Binnema, 2009):

- het *rekruteren* van kandidaten voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies;
- het *aggregeren* en *integreeren* van belangen en ideeën;
- het *mobiliseren* van leden en kiezers.

### 4.1 Partijen in een andere rol

Voor de meeste van deze functies geldt dat zij ten dele ook door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden. Zo zijn er diverse maatschappelijke groeperingen die belangen naar voren brengen, soms als *one-issue* beweging, maar vaak ook breder. Ook het mobiliseren van een achterban voor politieke doelen wordt door anderen dan politieke partijen gedaan. Eigenlijk is alleen het rekruteren van volksvertegenwoordigers en bestuurders exclusief aan partijen voorbehouden. In Nederland waren in de afgelopen decennia geen partijloze of onafhankelijke Kamerleden of kabinetleden. Ook in de landen om ons heen is de dominantie van partijen in parlementen en regering heel sterk en komen zakenkabinetten alleen onder bijzondere omstandigheden voor.

Waar gesproken wordt over neergang of crisis van politieke partijen, gaat het dan ook vooral over hun vermogen om kiezers en leden aan zich te binden en in te spelen op wensen, ideeën en verlangens van burgers en daar een coherent programma van te maken. Diverse onderzoeken laten zien dat vooral partijen aan het zweven zijn, in een poging om nieuwe kiezers te vinden.<sup>17</sup> De hoge volatiliteit (Mair, 2006) die Nederlandse verkiezingen sinds 1994 kenmerkt, laat zien dat dit partijen grote moeite kost. Ook zijn er weinig mensen lid van een politieke partij, met daarbij de nuancering dat dit aandeel de laatste jaren redelijk stabiel is en in Nederland nooit echt hoog is geweest.

---

17 Zie bijvoorbeeld *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*, een verkenning voor het NWO-onderzoeksprogramma 'Omstreden Democratie', van de politicologen Tom van der Meer, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe en Wouter van der Brug (Universiteit van Amsterdam, Departement Politicologie, Amsterdam, 2012). Uit hun onderzoek blijkt dat de opvattingen van kiezers vrij constant zijn; politieke partijen daarentegen veranderen nogal eens van mening, zodat de kiezers vaak min of meer 'gedwongen' worden van partijpolitieke voorkeur te veranderen (maar dan wel binnen een 'links' of 'rechts' blok).

Partijen laten een verschuiving zien van de meer representatieve functies naar de *governance* functies. Vertaald naar het strategisch gedrag, betekent dit dat de nadruk meer is komen te liggen op *office-seeking*. EU-integratie versterkt deze trend op twee manieren. Ten eerste doordat de verplaatsing van bevoegdheden naar het Europese niveau en de Europees gemaakte afspraken waar lidstaten zich aan moeten houden, de politieke speelruimte op nationaal niveau inperken. Ten tweede doordat partijen die via de Raad van Ministers invloed willen uitoefenen op de richting van Europa, daarvoor in eigen land moeten zorgen dat zij in de regering komen. Beide ontwikkelingen samen betekenen dat aggregeren moeilijker wordt en rekruteren aan belang wint.

Een ontwikkeling die sterk samenhangt met de nadruk op *governance* functies is dat partijen hun rol als verbinding tussen burgers en de staat aan het verliezen zijn (Raad voor het openbaar bestuur, 2009). Dit is problematisch vanuit de klassieke (en nog steeds vaak gehuldigde) opvatting die stelt dat partijen essentieel zijn voor het functioneren van democratie (Schattschneider, 1942; Montero en Gunther, 2002). Partijen verenigen in zich de constitutionele en de volksvertegenwoordigende kant van democratie. Zij spelen hun rol in het waarborgen van *checks and balances* horend bij een parlementair systeem en vertalen de wensen en opvattingen van burgers naar de staat. Al ruim vijftien jaar geleden verwoordden Katz en Mair (1995) in hun kartelthese dat partijen steeds minder die verbinding zijn en steeds meer onderdeel van de staat zijn geworden en deze trend van verstatelijking heeft zich voortgezet.

## 4.2 Partijen en het debat over Europa

Wanneer we dit vertalen naar de manier waarop Nederlandse politieke partijen omgaan met Europa, dan valt op dat zij hun rol als intermediair ernstig hebben verwaarloosd. Europa is vooral van de burger afgeschermd en partijen houden zich enerzijds programmatisch erg op de vlakte en lijken anderzijds nauwelijks bereid verantwoording af te leggen over hun inzet ten aanzien van Europees beleid.

In de positieve variant zouden we kunnen zeggen dat onder de gevestigde partijen een behoorlijke pro-Europa consensus heerst. Een wat kritischere uitleg zou luiden dat de houding van de meeste partijen door gebrek aan kennis en interesse wordt gekenmerkt, met als pijnlijkste weerspiegeling de debatten rondom het Grondwetreferendum in 2005. Terwijl EU-integratie in de afgelopen twintig à dertig jaar een enorme vlucht heeft genomen, laten zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aandacht die dit onderwerp in de verkiezingsprogramma's krijgt, amper ontwikkeling zien (Binnema, 2009). Een marginaal deel van de teksten gaat over Europa en er wordt veel in gemeenplaatsen gesproken. Noch over de gewenste verhouding tussen Europese en nationale bevoegdheden, noch over de invloed die Europese afspraken hebben op diverse beleidsterreinen valt erg veel te lezen. Een visie op de toekomst van Europa ontbreekt ten enenmale. Het gevolg is dat er anno 2012 nog steeds geen volwaardig inhoudelijk politiek en publiek debat over Europa is ontstaan, terwijl er dringend behoefte is aan een nieuw verhaal, voorbij vrede en veiligheid.

Het debat over Europa moet worden uitgetild boven simplistische tegenstellingen als eurosceptisch versus eurofiel. Vrijwel niemand gelooft dat alle heil uit Brussel komt, maar ook vrijwel niemand

geloofd dat een volledige terugtrekking achter de dijken wenselijk is. De scepsis richt zich, net als de steun voor Europa, op specifieke onderdelen en specifieke beleidsterreinen. Hierbij is het goed om het onderscheid dat Easton (1975) maakte tussen ‘diffuse’ en ‘specifieke’ steun in het achterhoofd te houden. Dit is ook het bijzondere aan euroscepsis, zoals vooral Mair (2007) treffend verwoordt, dat de scepsis over beleid zich vrijwel direct vertaalt in scepsis over het systeem. Terecht constateert Mair dat er niet echt een nationaal equivalent van euroscepsis is: wie ontevreden is over het beleid van het Nederlandse kabinet, zal niet als als Neerlandosceptisch worden gezien.

Politieke partijen hebben in het aanjagen van een realistisch en genuanceerd debat over EU-integratie een cruciale rol te vervullen. Het is niet meer dan terecht dat burgers kritisch zijn over Europese regelgeving, willen waken voor Brusselse nodeloze bemoeizucht en willen beoordelen of het beleid dat Europees wordt gemaakt, efficiënt en effectief is. Zowel degenen die verder willen gaan met Europese samenwerking als degenen die terughoudend zijn of zelfs stappen terug willen zetten, zouden de rol van mondige en calculerende burgers moeten toejuichen. Maar essentieel daarbij is wel dat er een inhoudelijk debat wordt gevoerd voorbij de clichébeelden en kretologie die we nu nog vaak zien en horen. Als partijen echt vinden dat Europa geen buitenlands maar binnenlands beleid is, mogen we verwachten dat zij ook daarnaar handelen.

In die nieuwe grotere rol voor partijen en hun mensen in regering en parlement (want Europa is nog steeds bij uitstek een partijdemocratie), moeten *vertrouwen* en *verantwoording* centraal staan. Waar bevoegdheden zijn overgedragen, moeten Kamerleden en ministers niet steeds hinderlijk over de Brusselse schouder meekijken, maar de Europese instellingen hun werk laten doen. En zij moeten staan voor de besluiten die mede dankzij hun inbreng op Europees niveau genomen zijn en verantwoorden welke keuzes daar mede door hun toedoen zijn gemaakt.

Voor nationale politici is het ook een les in bescheidenheid. Het houdt een erkenning in dat sommige zaken te groot en te complex zijn om op nationaal niveau te regelen, iets wat ook burgers inzien. Het betekent ook dat zij in de beloften die zij hun kiezers voorleggen, eerder en nadrukkelijker laten zien door welke Europese afspraken die beloften worden ingekaderd. In mijn ogen is dat veeleer een verrijking dan een verarming van het politieke debat. Bovendien betekent het een zeer wenselijke versterking van de representatieve functies van politieke partijen op nationaal niveau.

## 5 Naar een volwaardig nationaal Europa-debat

In de manier waarop nationale bestuurders en volksvertegenwoordigers Europa bejegenen is iets merkwaardigs aan de hand: wanneer zij zich beklagen over inmenging vanuit Europa of beweren dat impopulaire maatregelen ‘nu eenmaal moeten van Brussel’, lijken zij te doen alsof Europa een aparte, losstaande entiteit is. Alsof het Europese en nationale niveau niet in hoge mate vervlochten zijn. Alsof zij niet zelf onderdeel zijn van Europa, maar het een boze buitenwereld is die hen bedreigt. De discussie over bezuinigingen en de Europese norm van maximaal drie procent begrotingstekort, is daar een sprekend voorbeeld van. Burgers en politici versterken elkaar in dit wij – zij denken – terwijl Europa een gemeenschap is die door de inwoners daarvan gezamenlijk gevormd wordt, met



haar voordelen en nadelen. Het is heel merkwaardig je (tijdelijk) aan die gemeenschap te onttrekken, wanneer de collectieve uitkomst je op bepaalde punten niet bevalt.

Naast de inmiddels wel brede erkenning dat 'de burger' niet bestaat, moeten we ook af van het idee dat er zoiets is als 'Europa'. Uiteindelijk is Europa een verzamelnaam voor een stelsel van afspraken, instellingen en beleidsterreinen. De grenzen zijn, zowel functioneel als territoriaal, fluïde en voortdurend in ontwikkeling. Kortom, Europa is geen vastomlijnd begrip en kan voor iedereen een andere betekenis hebben. Over sommige aspecten kunnen burgers enthousiast zijn, over andere sceptisch. Over het type beleidsvragen waarmee 'Europa' zich wel en niet zou moeten bezighouden, is in elk geval onder de Nederlandse bevolking behoorlijke consensus. Daarbij is ook duidelijk dat de Europese Unie volgens burgers meer mag zijn dan alleen economie en handel. De terughoudendheid richt zich op mogelijke Europese bemoeienis met verworvenheden van de Nederlandse verzorgingsstaat en een eventuele verdere uitbreiding van de EU. Die nuance zou veel meer naar voren moeten komen in het publieke en politieke debat.

Dat debat moet vooral in de lidstaten zelf gevoerd gaan worden. Het probleem met de relatie tussen de burger en Europa zit naar mijn idee vooral in de verkeerd gerichte verwachtingen daarover. Mij lijkt een directe relatie met Europa – hoewel die institutioneel geborgd is door de rechtstreekse verkiezingen van de leden van het Europees Parlement – eigenlijk niet haalbaar. Als we voor het gemak Europa gelijkstellen aan de Europese instellingen in onder meer Brussel en Straatsburg is alleen al de fysieke afstand voor de meeste EU-burgers enorm. Om over de mentale afstand tot iets abstracts als Europese samenwerking of integratie nog maar te zwijgen. Dit is wat mij betreft ook een reden om sceptisch te zijn over Europese burgerinitiatieven of EU-wijde referenda.

De kern zit in het beter benutten van de nationale parlementen en regeringen die ook nu al zo'n fundamenteel onderdeel uitmaken van het Europese project. Juist omdat de scheiding tussen nationaal en Europees steeds kunstmatiger aandoet, maar Europa tegelijk wel om een nationale vertaling en inbedding vraagt. Het is aan politieke partijen om zowel de institutionele als de inhoudelijke schakel te zijn (Lawson, 1994) en daarmee hun representatieve rol opnieuw invulling te geven. Dat betekent, ten eerste, het via nationale kanalen (aan)voeren van een realistisch inhoudelijk debat over de zin en onzin van Europese samenwerking en een visie op de toekomst van Europa. Ten tweede houdt het een opdracht in aan partijen om invloed uit te oefenen op Europees beleid, maar vervolgens ook verantwoordelijkheid te nemen voor de gemaakte afspraken. Ten derde is het een les in bescheidenheid waar het de eigen mogelijkheden betreft om beloften waar te maken, die gepaard gaat met ruimte voor de Europese instellingen om hun werk te doen. In plaats van gekunstelde pogingen de burger rechtstreeks bij Europa te betrekken, lijkt mij deze indirecte verbinding een zinvollere manier ter versterking van de relatie.

## Literatuur

- Berg, J. Th. J. van den, en H.A.A. Molleman (1974), *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Binnema, H. (2009), *How parties change. EU integration and the flexible response of political parties*, Enschede/Amsterdam: Ipskamp.
- Bovens, M., en A. Wille (2010), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Easton, D. (1975), 'A Re-Assessment of the Concept of Political Support', in: *British Journal of Political Science*, 5, nr. 4, p. 435-457.
- Everson, D. H. (1982), 'The Decline of Political Parties', in: *Proceedings of the Academy of Political Science*, 34, nr. 4, p. 49-60.
- Katz, R. S., en P. Mair (1995), 'Changing models of party organization and party democracy – the emergence of the cartel party', in: *Party Politics*, 1, nr. 1, p. 5-28.
- King, A. (1969), 'Political parties in Western democracies', in: *Polity*, 2, nr. 2, p. 111-141.
- Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier en T. Frey (2006), 'Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared', in: *European Journal of Political Research*, 45, nr. 6, p. 921-956.
- Lawson, K. (red., 1994), *How Political Parties Work: Perspectives from Within*, Londen: Praeger.
- Mair, P. (2006), 'Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy', in: *New Left Review*, nr. 42, p. 25-51.
- Mair, P. (2007), 'Political Opposition and the European Union', in: *Government and Opposition*, 42, nr. 1, p. 1-17.
- Montero, J. R., en R. Gunther (2002), 'Introduction: reviewing and reassessing parties', in: R. Gunther, J. R. Montero en J. J. Linz (red.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, p. 1-35.
- Raad voor het openbaar bestuur (2009), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag: Rob.
- Risse-Kappen, T. (1996), 'Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 34, nr. 1, p. 53-80.
- Scharpf, F. W. (2001), 'Notes toward a theory of multilevel governing in Europe', in: *Scandinavian Political Studies*, 24, nr. 1, p. 1-26.
- Schattschneider, E. E. (1942), *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston. Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *De sociale staat van Nederland 2011*, Den Haag: SCP.
- Thomassen, J. (2010), *De permanente crisis van de democratie*, Enschede: Universiteit Twente.
- Webb, P. (2005), 'Political Parties and Democracy: The Ambiguous Crisis', in: *Democratization*, 12, nr. 5, p. 633-650.



## 4. Van permissive consensus tot political by-pass

### De politisering van de EU in Nederland

Caspar van den Berg & Carola van Eijk

Tot aan 2005, het jaar waarin de Nederlandse kiezer 'Nee' zei tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag, hadden burgers, de Tweede Kamer en de media weinig aandacht voor Europa. Tegen de achtergrond van permissive consensus van de burgers, konden politici en ambtenaren vrij ongestoord 'hun gang gaan' met Europa. Na het Nederlandse 'Nee' veranderde die situatie. Anno 2012 heeft de kiezer meer te kiezen omdat er nu naast de traditionele links-rechts scheidslijn ook een duidelijke scheidslijn pro- en anti-Europa in het partijpolitieke landschap is gekomen: Europa is ten langen leste gepolitiseerd. Dat is op zich positief, maar het kan ook zorgen voor ontwrichting en patstelling in de nationale politieke arena. Ondertussen is het ook voor de burgers duidelijk geworden dat veel nationale beleidsbevoegdheden geleidelijk aan zijn overgeheveld naar de EU. Feitelijk worden de burgers steeds meer geregeerd door Europese instituties die hen politiek niet vertegenwoordigen en geen democratische verantwoording afleggen. Burgers kunnen daar op verschillende manieren mee omgaan: stemmen op extreme partijen; teleurgesteld de politiek de rug toekeren of buiten de vertegenwoordigende democratie om proberen het beleid te beïnvloeden. De nationale politieke leiders zouden dat tij kunnen keren door een eerlijk en eenduidig verhaal over Europa te vertellen, of dat nu in het Nederlandse parlement, in de Europese Raad of aan tafel bij Pauw en Witteman is.

#### 1 Inleiding

Op 13 april 2005 zette Bart Chabot in het TV-programma 'Barend en Van Dorp' de toon van de campagne voor het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag. Hij besprak de *Grondwetkrant* die het kabinet had uitgebracht. Deze krant bevatte de letterlijke tekst van het Verdrag, waarover Nederlanders op 1 juni 2005 in een referendum konden stemmen. Het doel van de uitgave was het informeren van het brede publiek, zodanig dat Nederlanders warm gemaakt zouden worden om vóór het Verdrag te stemmen. Tot op dat moment hadden de Nederlandse *mainstream* media amper aandacht aan dit onderwerp besteed. Ook Barend en Van Dorp zelf waren die dag nog zeer terughoudend geweest om Chabot hierover in hun programma te laten spreken: 'Het *lééft* niet en het *scóórt* niet'.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Gesprek met Bart Chabot, Den Haag, 19 juni 2012.

In de bespreking van de krant legde Chabot als eerste de vinger op de zere plek: of je de tekst nu van voor naar achter, van achter naar voren, of kriskras las, de tekst was even onbegrijpelijk als ontoegankelijk voor de gemiddelde burger. Meteen drongen de vragen zich aan tafel op: wiens idee was het om een zodanig onleesbaar document door het hele land te verspreiden en hoe kon het kabinet denken dat Nederlanders op deze manier enthousiast voor Europa zouden worden? Bij uitstek tekenend voor de toenmalige houding van politici was de reactie van Joop Atsma, destijds CDA-Kamerlid en ook tafelgast, die, nadat men aan tafel had vastgesteld dat deze krant de pet van de burger ver te boven ging, zei: ‘*Nou, dan moeten we vooral allemaal vóór stemmen, dan zijn we overal vanaf*’.<sup>19</sup> De rest is geschiedenis.

In deze bijdrage gaan wij in op het vraagstuk van de politisering van Europa in Nederland: in hoeverre lééft Europa in de Nederlandse parlementaire politiek, de media, en onder de bevolking? Daarnaast gaan we in op de vraag wat voor gevolgen de politisering van Europa (of het gebrek daaraan) heeft voor het functioneren van de nationale democratie. De bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst schetsen wij de situatie ‘pre-2005’, die ruwweg gekenmerkt kan worden door de term *permissive consensus*. Vervolgens onderzoeken wij op verschillende manieren de ontwikkeling in de politisering van Europa in de Nederlandse politiek, media en samenleving. Ten slotte komen wij tot een duiding van de impact van Europese integratie op de nationale democratie.

## 2 De periode ‘pre-2005’: desinteresse en steun bij burgers, media en parlement

Tot aan 2005 waren Europa en Europese integratie maar heel zelden onderwerp van discussie in de Tweede Kamer, in de kranten of onder burgers. Dit terwijl ondertussen de Nederlandse regering en haar ambtenaren stevig meebouwden aan het Europese institutionele kader, en zij in vergelijking met hun collega’s uit andere lidstaten vaker vooraan stonden om bevoegdheden naar de Europese Commissie over te dragen. In Nederland maalde slechts een enkeling erom. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit fenomeen van *permissive consensus* vaak gebruikt als verklaring voor Europese integratie. *Permissive consensus* wil in deze context zeggen dat burgers weinig sterke gevoelens vóór of tegen een bepaald onderwerp hebben, en dat elites zodoende weinig moeite doen om hun keuzes aan burgers uit te leggen of deze keuzes onderwerp van strijd met hun politieke concurrenten maken. In het geval van Europese integratie kon deze *permissive consensus* ontstaan, doordat geëuropeaniseerde beleidsonderwerpen over het algemeen technisch van aard waren en weinig directe gevolgen hadden voor individuele burgers (Inglehart, 1971; Lindberg en Scheingold, 1970; Moravcsik, 1991; Stavridis, 1992).

Politici is vaak verweten dat zij deze *permissive consensus* verkeerd hebben ingeschat en het een voor politici comfortabele illusie was. Toch was de *permissive consensus*, in ieder geval tot aan het begin van de jaren 2000, reëel en geen misvatting van de politieke elite, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit onderzoek dat aantoonde dat burgers hun keuze bij verkiezingen voor het Europees Parlement veelal

---

19 <http://www.barendenvandorp.nl/uitzendingen/uitzending-13-04-2005>.

lieten bepalen door onderwerpen die op dat moment speelden in de nationale politieke arena (Van der Eijk en Franklin, 1991, 1996a, 1996b, 2004; Carrubba en Timpone, 2000).

Een verklaring voor het bestaan van een *permissive consensus* komt van Stimson (1991). Een rationeel individu gaat volgens Stimson pas belang stellen en zich verdiepen in een onderwerp wanneer beleidskeuzes buiten zijn/haar acceptatie-zone vallen. Omdat het moeite kost om je in een onderwerp te verdiepen, zullen individuen die investering alléén maken als het voorgestelde beleid ver genoeg af ligt van wat diegene als het ideale punt ziet. Hoe hoger de kosten van het zich verdiepen, en hoe dicht het voorgestelde beleid bij het ideale punt van het individu ligt, hoe kleiner de kans dat het individu de moeite zal nemen om zich te informeren en een standpunt in te nemen. Het beleidsspectrum wordt zo verdeeld in drie delen: 1) het deel met beleidskeuzes die te ver links liggen van wat het publiek acceptabel vindt; 2) het deel met beleidskeuzes die te ver rechts liggen van wat het publiek acceptabel vindt; en 3) een 'zone van berusting' daar tussenin. Een rationele politicus, die graag herkozen wil worden, zal zorgen dat hij/zij binnen de 'zone van berusting' blijft.

De *permissive consensus* was dus een wezenlijk verschijnsel en burgers boden politici de ruimte om 'hun gang te gaan' met Europa. Toch is het vreemd dat politici zo verrast waren toen die *permissive consensus* opeens verdwenen bleek te zijn, omdat al vanaf de tegenvallende resultaten in referenda over het Verdrag van Maastricht in Frankrijk en Denemarken in 1992 gesproken werd over de erosie van de *permissive consensus*. Vanuit die optiek is het de Nederlandse politieke elite wel aan te rekenen dat zij deze signalen vanaf 1992 niet opgepakt heeft en dat de *rude awakening* voor Nederland pas op 1 juni 2005 plaats had.

### 3 De periode 'post-2005': alles moet anders?

Over de uitslag van het referendum is veel geschreven (Steunenberg, Toonen en Voermans, 2006; WRR, 2007). Bestuurlijk gingen er veel stemmen op om het in en met Europa nu echt eens over een andere boeg te gooien. Europa moest in Nederland binnenland worden, en Nederland moest in Europa een kritische partner worden. De mandaten die Nederlandse ambtenaren meekregen naar overleggen en onderhandelingen in Brussel werden scherper en (in eerste instantie althans) minder meegaand. De Tweede Kamer kreeg een veel stevigere ondersteuning op EU-dossiers, met als opdracht om Europa ook voor niet-EU-woordvoerders een normale bestuurslaag maken. De regering onderhandelde krachtig toen het Grondwettelijk Verdrag overgenomen werd in het Hervormingsverdrag en later het Verdrag van Lissabon. Inmiddels kunnen wij vaststellen dat van die post-2005 agenda weliswaar niet alles, maar wel een behoorlijk deel terecht is gekomen (Van den Berg, 2011).

Tot zover wat er op bestuurlijk vlak gebeurde. Een ander belangrijk gevolg van het referendum van 2005 was dat er veel aandacht is gekomen voor de kloof tussen enerzijds Europa en de politieke elite, en anderzijds burgers. Als een van de belangrijkste oorzaken van het Nederlandse 'Nee' werd de verwaarlozing van Europa in het nationale politieke discours en in de nationale media aangewezen. De *permissive consensus* was verdwenen, omdat Europees beleid gaandeweg veel méér dan alleen technisch van aard was geworden en directe gevolgen voor individuele burgers

gaandeweg steeds zichtbaarder en voelbaarder waren geworden. Die toegenomen alledaagse zichtbaarheid en voelbaarheid van Europa had zich niet laten weerspiegelen in een toename van aandacht voor Europa in het politieke en het publieke debat.

Deze *mismatch* tussen a) het technocratische EU-niveau waar beleidskaders worden gesteld; en b) het nationale niveau waar men verwacht dat een politiek-maatschappelijk debat plaatsvindt, is geproblematiseerd als *policy-without-politics*<sup>20</sup> op EU-niveau en *politics-without-policy*<sup>21</sup> op nationaal niveau (Schmidt, 2006; Van den Berg, 2011). Het onderliggende argument is als volgt: nationale democratie heeft sterk te lijden onder Europese integratie, doordat EU-brede kaders binnenlandse partijpolitieke concurrentie beknotten. Steeds meer beleid heeft zich verplaatst van de nationale naar de Europese arena, waardoor burgers steeds minder directe invloed kunnen uitoefenen op het EU-beleid dat hen raakt.

Samen vormen *policy-without-politics* en *politics-without-policy* een gespiegeld legitimiteitsprobleem voor zowel het Europese als het nationale niveau. Deze spiegeling komt voornamelijk voort uit het grote verschil tussen het politieke spel op het Europese niveau en het politieke spel op het niveau van de lidstaten. Terwijl het nationale niveau gekenmerkt wordt door partijpolitiek, komen nationale politieke partijen er in de Europese besluitvorming nauwelijks aan te pas. Dat wordt duidelijk als we naar drie belangrijke plaatsen van Europese besluitvorming kijken. In de eerste plaats de Raad: de ministers van de lidstaten behartigen in de Raad het belang van de lidstaat als geheel, en niet zozeer dat van de electorale meerderheid die hun partij aan de macht heeft geholpen. In de tweede plaats het Europees Parlement: de cross-nationale partijgroepen verwateren nationale partijpolitieke standpunten en als supranationaal orgaan spreken de EP-leden voor het 'Europese algemeen belang', en niet voor een bepaalde electorale meerderheid. Ten derde de Commissie: de Commissie geeft véél ruimte aan belangengroepen uit de lidstaten of Europese koepels van die belangengroepen, en géén ruimte aan nationale politieke partijen, waardoor burgers die EU-beleid willen beïnvloeden effectiever kunnen lobbyen in Brussel dan via hun nationale volksvertegenwoordigers (Braun en Van den Berg, 2013).

---

20 *Policy-without-politics* wil zeggen dat er op EU-niveau veel beleid gemaakt wordt met grote gevolgen voor burgers in de lidstaten, maar dat dit beleid tot stand komt zonder de partijpolitieke competitie (en dus: de democratische legitimatie) die kenmerkend is voor de nationale arena.

21 *Politics-without-policy* wil zeggen dat er in de nationale arena veel partijpolitieke competitie is, maar een sterk afgenomen capaciteit om zelf beleidskaders te stellen.

#### 4 2005-2012: de kloof tussen Europa en de Nederlandse burger gedicht? Of toch niet?

De afgelopen jaren heeft zich een aantal belangrijke gebeurtenissen voorgedaan dat logischerwijs een impact zou kunnen hebben op de politisering van de EU in Nederland. Dat is ten eerste het Nederlandse 'Nee' van 1 juni 2005, ten tweede het uitbreken van de economische crisis (oktober 2008), ten derde het uitbreken van de eurocrisis (december 2009) en ten vierde het grote reddingsplan voor de euro en de EU-economie (september 2011). Elk van deze gebeurtenissen zou kunnen leiden tot een toename van het nationale politieke en maatschappelijke debat over Europa en Europese integratie. Het ligt voor de hand dat het 'Nee' van 2005 heeft geleid heeft tot meer debat, doordat er lering is getrokken uit de onvrede over de gebrekkige politieke communicatie en maatschappelijke input als het om de EU gaat. Ook de economische crisis zal Europese zaken waarschijnlijk hoger op de politieke en maatschappelijke agenda hebben gezet. En natuurlijk de eurocrisis zelf: de zorgelijke ontwikkelingen in zuidelijk Europa waren aanleiding voor de Nederlandse regering om afspraken over verregaande begrotingsdiscipline in alle EU-lidstaten te maken, die vanzelfsprekend ook de Nederlandse begrotingsruimte hebben ingeperkt.

Ook als we naar de binnenlandse politiek kijken, is er reden om aan te nemen dat Europa inmiddels is doorgedrongen tot het hart van de politieke arena. Ten eerste is het niet waarschijnlijk dat de Catshuis-onderhandelingen in april 2012 mislukt zouden zijn, het kabinet daarna gevallen zou zijn, en het Kunduz-akkoord tot stand was gekomen, zonder de druk die uitgaat van de door Rutte e.a. in EU-verband gemaakte afspraken. Ten tweede hebben partijen Europa tot een verkiezingsissue verklaard: de PVV is deels van zijn anti-islam retoriek afgestapt en laat nu voornamelijk anti-EU retoriek horen. Dat komt treffend tot uiting in de titel van het PVV-partijprogramma 2012-2017: *Hún Brussel, óns Nederland*. De PVV wil dat Nederland de euro laat vallen en dat Nederlanders zich in een referendum kunnen uitspreken over wel of niet binnen de EU blijven. Ook de SP profileert zich als sterk anti-EU: zij wil niets weten van de drie procentnorm betreffende het begrotingstekort en wil privatisering en marktwerking die in het kader van de interne markt zijn doorgevoerd, terugdraaien. De PvdA probeert met de SP te concurreren door eveneens de Europees afgesproken norm van drie procent af te wijzen, en ook de VVD speelt met een eurosceptische houding.<sup>22</sup>

Zijn de bovenstaande ontwikkelingen ook door middel van een kwantitatieve empirisch analyse te onderbouwen? In deze paragraaf geven we een voorzichtige aanzet daartoe. Hiervoor hebben wij onderzocht of een ontwikkeling naar meer politisering van de EU in de binnenlandse maatschappelijke en politieke arena is waar te nemen. Voor de politieke arena hebben we gekeken of de leden van de Tweede Kamer in hun debatten vaker naar de Europese Unie zijn gaan verwijzen. Om dit inzichtelijk te maken, hebben we het aantal Handelingen van de Tweede Kamer in beeld

---

22 *The Economist*, 23 juni 2012, 'Gloom in polderland. A lousy economy and a weak government make the Dutch less Teutonic': <http://www.economist.com/node/21557348>.

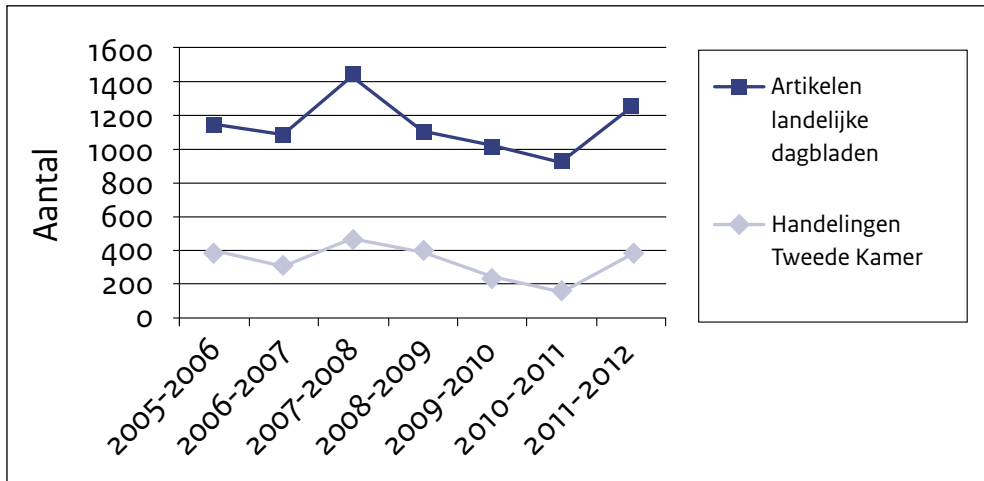


gebracht waarin verwezen wordt naar de EU.<sup>23</sup> Voor de maatschappelijke arena hebben wij onderzocht of binnen de landelijke dagbladen bij de bespreking van de binnenlandse politiek meer of minder aandacht geschonken wordt aan de EU.<sup>24</sup> Hierbij hebben we de periode juni 2005 tot juni 2012 onderzocht, oftewel de periode van na het Nederlandse 'Nee'.

Deze manier van dataverzameling heeft een aantal betrouwbaarheids- en validiteitproblemen. De belangrijkste is de vertekening die optreedt als gevolg van de demissionaire status van het kabinet in 2010 van 20 februari tot 14 oktober. Dit resulteert in een relatief lager aantal Handelingen. Meer – en uitgebreider – onderzoek zal daarom nodig zijn om een beter en completer beeld te krijgen. Toch is het interessant om in deze bijdrage de gevonden resultaten nader te bekijken (zie figuur 1 hiernaast).

- 
- 23 De gegevens hiervoor zijn opgezocht via de Officiële Bekendmakingen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>) in mei en juni 2012. Via de Parlementaire documenten is specifiek gezocht naar Handelingen van de Tweede Kamer. Vervolgens zijn alle hoofdonderwerpen (en bijbehorende subonderwerpen) meegenomen met uitzondering van 'Internationaal', omdat de post 'Europese Zaken' hier al deel van uitmaakt. Voor de zoekterm is een afweging gemaakt tussen vier termen: 'EU', 'Europese Unie', 'Europa' en 'Brussel'. 'Brussel' bleek het minst gangbaar te zijn, terwijl 'Europa' veel ruis oplevert doordat het naar een continent verwijst en daardoor ook resultaten oplevert die niet over de EU gaan. Dat betekent dat een afweging gemaakt moest worden tussen 'EU' en 'Europese Unie'. De laatste is de officiële benaming en bleek relatief vaker voor te komen in de titel van de Handelingen. De term 'EU' bleek meer indicatief te zijn voor wat politici uitspreken.
- 24 De gegevens hiervoor zijn opgezocht via LexisNexis Academic in juni 2012. Daarbij is gezocht in alle landelijke dagbladen die in de database zijn opgenomen. Doel van de dataverzameling is te kijken hoe vaak de EU wordt besproken in relatie tot de binnenlandse politiek. Daarom is gekozen voor de zoektermen 'EU' en 'Tweede Kamer'. Omdat de zoekmachine bij de eerste zoekactie 'EU' als lettercombinatie ziet en niet als woord, is het niet mogelijk op deze manier in een keer een zoekactie uit te voeren. Daarom is eerst gezocht op 'Tweede Kamer' en zijn de resultaten vervolgens verfijnd op 'EU' als woordcombinatie.

Figuur 1. Het verloop in de mate van politisering van de EU in de Nederlandse binnenlandse arena, afgemeten aan a) het aantal artikelen in de nationale dagbladen waarin de EU wordt besproken in relatie tot de binnenlandse politiek, en b) het aantal Tweede Kamer debatten over onderwerpen van binnenlands beleid waarin de EU besproken wordt (2005-2012; jaren van juni tot juni)



Figuur 1 laat een stijging zien van de mate van politisering in zowel de Tweede Kamer als in de dagbladen in 2007-2008. Deze stijging is te verklaren, doordat in deze periode het oude Grondwettelijk Verdrag omgevormd werd tot het Hervormingsverdrag, dat uiteindelijk als het Verdrag van Lissabon aangenomen werd. Daarna treedt een daling op om vervolgens na het 'dieptepunt' 2010-2011 weer te stijgen. In die periode vonden – op 9 juni 2010 – Tweede Kamerverkiezingen plaats en was er, zoals gezegd, een demissionair kabinet. Dat verklaart de forse daling. Hieruit is het ook logisch te verklaren dat in het jaar erna een stijging optreedt. Toch is deze stijging vrij scherp. Het aantal aan de EU gerelateerde krantenartikelen en Handelingen stijgt verder dan het niveau van voor het 'demissionaire jaar' en komt zelfs boven (kranten) of gelijk aan (Tweede Kamer) het niveau van 2005-2006. Dit lijkt er – zeker wat betreft de aandacht in de media – op te duiden dat in de politieke en vooral de maatschappelijke arena meer aandacht is gekomen voor de Europese Unie.

Ook is Europa bij kiezers met stip gestegen in het rijtje van onderwerpen op basis waarvan zij hun stemkeuze bepalen, zo meldt TNS NIPO eind juni 2012.<sup>25</sup> In de periode 2004-2010 schommelde het percentage kiezers dat haar of zijn stem bepaalde op basis van wat partijen met Europa wilden, tussen de nul en twee. In juni 2012 is dit percentage opgelopen tot tien. Daarmee is Europa, na economie, zorg en sociale zekerheid het thema op basis waarvan de meeste kiezers van plan zijn hun stemkeuze te bepalen, zie tabel 1.

<sup>25</sup> TNS NIPO, 22 juni 2012, *Verkiezingen gaan nu écht over Europa: voor en tegenstanders integratie EU slaan aan op verkiezingsthema Europa*: <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>.

Tabel 1. Percentage kiezers dat haar/zijn stemkeuze vooral laat bepalen door de genoemde onderwerpen

Thema's die DOORSLAG geven in stemgedrag	Dec. 2004	Juli 2006	Nov. 2006	Sept. 2008	Sept. 2009	Mei 2010	Juni 2012
	%	%	%	%	%	%	%
Economie	14	24	19	17	20	20	23
Gezondheidszorg en welzijn	15	15	17	18	18	17	18
Sociale zekerheid	17	20	23	15	18	16	16
Europese Unie (samenwerking, zeggenschap)	1	2	0	1	0	1	10
Onderwijs	4	4	4	4	4	4	6
Bestrijding criminaliteit/ terrorisme	15	6	8	12	8	11	5
Ethische kwesties	9	8	9	13	9	9	4
Overheidsdienstverlening	5	7	3	3	3	4	4
Integratie moslims en allochtonen	6	3	5	4	6	7	3
Milieu	2	2	4	3	2	3	3
Democratie/ bestuurlijke vernieuwing	1	1	1	1	1	1	2
Toestand in de wereld	3	2	1	1	1	1	1
Verkeer en vervoer	1	0	1	1	1	1	1

Bron: TNS NIPO, <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>

Hier moet echter wel bij opgemerkt worden dat bovenstaande uitkomsten niet per se iets zeggen over de mate waarin burgers een meer of minder uitgesproken mening hebben over het Nederlandse lidmaatschap van de EU. Je zou verwachten dat wanneer meer burgers de EU de doorslag laten geven bij het bepalen van hun stemkeuze, er ook meer burgers zouden zijn die een uitgesproken mening hebben over Europa. Maar in werkelijkheid blijkt het percentage burgers dat géén mening heeft over Europa in juni 2012 verdubbeld te zijn ten opzichte van augustus 2005, en is zelfs de groep burgers die een sterke mening over Europa heeft (vóór dan wel tegen), gedaald van 39 procent in 2005 tot 28 procent in juni 2012. Uit de cijfers van TNS NIPO is dus niet op te maken dat het Nederlandse electoraat sinds 2005 gepolariseerder is geraakt over het onderwerp Europa, of dat de groep van mensen die zich geen mening hebben gevormd over Europa sinds 2005 kleiner is geworden.

Tabel 2. Mening van kiezers over het Nederlandse lidmaatschap van de EU

Bent u in het algemeen voor- of tegenstander van Nederland in de EU?	Aug. 2005	Mei 2009	Mei 2010	Sept. 2011	Dec. 2011	Mei 2012	Juni 2012
	%	%	%	%	%	%	%
Sterk voor	30	35	24	16	27	19	18
Enigszins voor	39	38	52	41	39	38	40
Enigszins tegen	16	10	13	21	17	18	18
Sterk tegen	9	5	5	9	8	11	10
Weet niet / geen mening	7	13	7	13	9	15	14

Bron: TNS NIPO, <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>

De statistische gegevens leveren dus geen eenduidig beeld op: enerzijds lijkt Europa inmiddels het hart van de vaderlandse politiek en het nationale maatschappelijke debat te hebben bereikt, anderzijds hebben de belangrijke politieke en economische gebeurtenissen van de afgelopen jaren er niet voor gezorgd dat er beduidend sterkere gevoelens voor of tegen de Europese Unie zijn ontstaan. Hier doet zich een paradox voor die mogelijk verklaard kan worden met behulp van de termen van Stimson: het feit dat méér mensen Europa belangrijk genoeg vinden om hun stemkeuze hierop te baseren geeft aan dat de beleidskeuzes steeds meer gevoelsmatig buiten de acceptatie-zone van burgers zijn komen te liggen. Echter, tegelijkertijd is Europese samenwerking als onderwerp steeds ingewikkelder geworden, waardoor de kosten voor burgers om zich te verdiepen en vast te stellen waar precies de grenzen van hun acceptatie-zone liggen, (laat staan wat voor hun het ideale punt is) verhinderen dat zij zelf een standpunt innemen. Het lijkt erop dat de cijfers weergeven dat burgers zich enerzijds realiseren dat met 'de toekomst van Europa' voor hen zeer veel op het spel staat, maar dat zij tegelijkertijd (nog) niet geprikkeld of bereid zijn zich in de EU te verdiepen. Dat verdiepen laten kiezers graag aan de politieke partijen en hun leiders over, waardoor leiders met 'een verhaal' over Europa in dit tijdsgewricht steun krijgen. Kortom, de *permissive consensus* is voorbij omdat de Europese ontwikkelingen gevoelsmatig buiten de acceptatie-zone van burgers zijn komen te vallen, maar van maatschappelijke polarisatie is (nog) geen sprake omdat de kosten om zich te verdiepen in de EU en een eigen standpunt in te nemen, ook omhoog zijn gegaan.

Dit lichtelijk diffuse beeld neemt in ieder niet de vraag weg, hoe we de impact van Europese integratie op de nationale politieke arena en het functioneren van de nationale democratie moeten duiden. Hoe groot is die impact en is die impact positief of negatief voor het verloop van het democratisch proces en de betrokkenheid van burgers bij de politiek? In het resterende deel van deze bijdrage proberen we deze vraag te beantwoorden.

## 5 Directe en domino-effecten op het functioneren van de nationale politiek

Op het eerste gezicht zorgt de economische crisis, en recentelijk de eurocrisis, voor een politisering van de EU. Dat is op zichzelf goed nieuws: het mobiliseert burgers zich een mening te vormen over Europa en zorgt voor een groter gevoel van betrokkenheid bij het democratische proces over Europa. Bovendien leidt deze politisering tot een opleving van de vertegenwoordigende politiek: het debat en de strijd binnen partijen en tussen partijen over Europa zetten de verhoudingen en standpunten op scherper dan deze de afgelopen decennia hebben gestaan. Zo creëert de toegenomen politieke lading van Europa een extra scheidslijn binnen het nationale partijpolitieke landschap: naast links en rechts hebben we ook in toenemende mate te maken met de scheidslijn pro- en anti-Europa. De kiezer lijkt dus meer te kiezen te hebben.

Naast dit goede nieuws zijn er ook veel aspecten die juist nadelig uitpakken voor het nationale politieke proces en de betrokkenheid van burgers bij die nationale politiek. In de meest directe zin gaat dat over dezelfde extra scheidslijn die het gevolg is van de politisering van Europa: deze kan voor ontwrichting en patstelling in de nationale politieke arena zorgen.

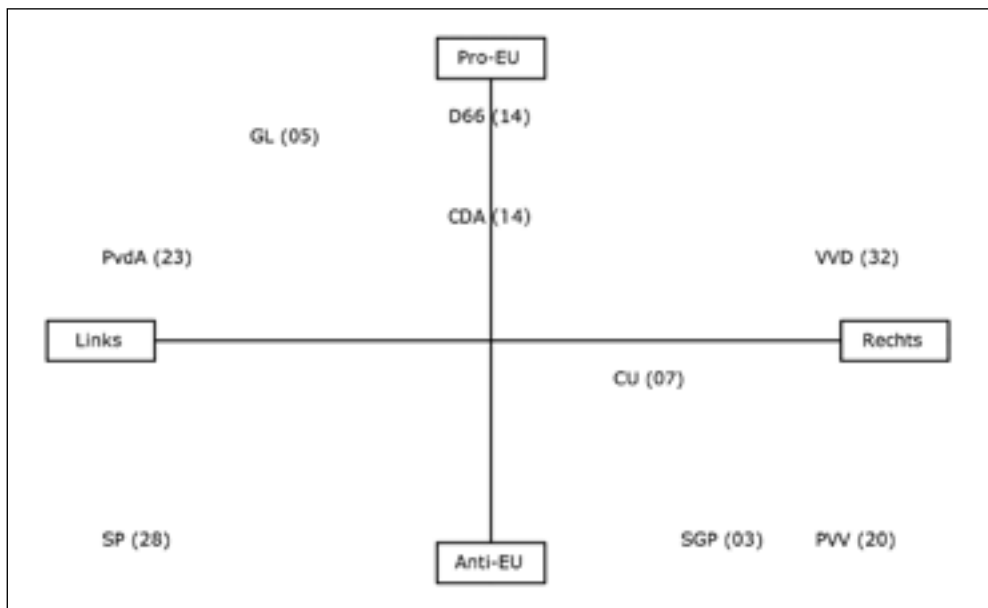
Hoe dit werkt kan geïllustreerd worden aan de hand van twee voorbeelden. De Britse Labour Party was in het begin van de jaren tachtig intern sterk verdeeld over de vraag of Groot-Brittannië wel of niet bij de EU moest blijven. Dat leidde tot een afsplitsing van een kleine groep die verder ging als de Social Democratic Party (SDP) en verkleinde de Labour Party zodanig dat zij de verkiezingen niet meer kon winnen van de Conservatives. Ook in Frankrijk deden zich problemen voor. In de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2002 had Jean-Pierre Chevènement zich afgescheiden van de Parti Socialiste, omdat hij een duidelijke anti-EU koers wilde varen. Chevènement stelde zich kandidaat voor het presidentschap en zat daarmee de in eerste instantie kansrijke kandidaat van de Parti Socialiste, Lionel Jospin, in het vaarwater. Jospin eindigde in de eerste ronde als derde, nog ná de extreemrechtse kandidaat Le Pen. De tweede ronde ging tussen de gematigd-rechtse Chirac en Le Pen, zonder linkse kandidaat (Kriesi, 2007).

Beide voorbeelden komen voort uit landen met meerderheidskiesstelsels, waar de politieke strijd zich afspeelt langs de scheidslijn links-rechts, en waar je om te winnen alle krachten aan één kant van de scheidslijn moet zien te bundelen. Nederland kent met zijn systeem van evenredige vertegenwoordiging een andere dynamiek: wij hebben meerdere partijen met onderling verschillende agenda's, die niet allemaal netjes aan de ene of de andere kant van de links-rechts scheidslijn vallen. Om die reden is lang gedacht dat de ontwrichtende werking van een extra scheidslijn langs pro-EU en anti-EU aan landen als Nederland voorbij zou gaan: zij kenden al meerdere scheidslijnen, en zouden een extra scheidslijn ook wel kunnen accommoderen (Schmidt, 2006).

Dat sommige partijen een meer pro- of meer anti-Europese houding hebben hoeft niet doorslaggevend te zijn voor een overwinning van 'links' dan wel 'rechts', maar het maakt coalitievorming na de verkiezingen wel lastiger. Dat bleek al na de verkiezingen van 2010 toen er een gedoogconstructie aan te pas moest komen om ervoor te zorgen dat VVD, CDA en PVV samen een

meerderheid konden vormen, maar de anti-EU agenda van de PVV binnen het kabinet zou botsen met de gematigde pro-EU agenda van VVD en CDA. De verwachting is dat ook bij de verkiezingen van 2012 twee anti-EU partijen (SP en PVV) bij de grootste partijen zullen horen.

*Figuur 1. Het Nederlandse politieke landschap langs de scheidslijnen links-rechts en pro- en anti-EU.<sup>26</sup>  
Tussen haakjes de verwachte uitslag van de verkiezingen op 12 september 2012 (in aantallen zetels)  
op basis van de peiling van de Politieke Barometer op 1 juli 2012*



Het blijkt dus dat ook in coalitiesystemen de nieuwe scheidslijn tussen pro- en anti-EU partijen een sterke impact heeft op het politieke landschap en de mogelijkheden om een werkbare meerderheid te vormen.

<sup>26</sup> De positionering van de partijen is door de auteurs bepaald op basis van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2012. Nota bene: naast de pro- of anti-EU dimensie is een veelgebruikte dimensie de socio-culturele kloof (Kitschelt, 2000, Knutsen en Scarborough, 1995, Esping Anderson, 1999). Deze dimensie gaat over verschillende perspectieven op maatschappelijke onderwerpen zoals het milieu, multiculturalisme, de gelijkheid tussen man en vrouw en immigratie (Inglehart, 1997; Kriesi et al., 2006). Deze dimensie lijkt echter sterk samen te hangen met de pro- of anti-EU dimensie, met als link de tweedeling tussen winnaars en verliezers van globalisering.

Een minder direct, maar ook zeer belangrijk, nadelig gevolg van Europese integratie heeft betrekking op de betrokkenheid van burgers bij de nationale politiek. Die betrokkenheid heeft indirect te lijden gehad van de geleidelijke overheveling van beleidsbevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. Die stelselmatige overheveling is een essentieel onderdeel van Europese integratie, en haalt beleidsvrijheid weg uit de nationale politieke arena. Als het beleid op een bepaald terrein al in Brussel beklonken is, en er weinig manoeuvreerruimte op Haags niveau overblijft, heeft het voor ministers en Kamerleden weinig zin om daar alsnog nationaal een groot politiek nummer van te maken. Beter zou het zijn om er vooraf, in de voorstel- en onderhandelingsfase, dat politieke nummer van te maken, maar dat gebeurt zelden omdat in deze fase vooral ambtenaren actief zijn, en niet de Tweede Kamer. Het gevolg is dat veel beleid dat in Brussel is vastgesteld, in de Kamer behandeld wordt als zouden het technische dossiers zijn, die in de Kamer afgehamerd moeten worden. In zo'n context hebben politieke partijen nog maar weinig ruimte om onderling van standpunten te verschillen en devalueert de nationale strijd om de gunst van de kiezer (Haupt, 2010; Katz en Mair, 2009; Mair, 2004, 2006; Ward et al., 2011).

Daar komt nog bij dat het nationale politieke debat verarmt, doordat wanneer deze beleidsonderwerpen door Europeanisering van de nationale politieke agenda zijn afgevallen, nationale politici ook niet meer naar die onderwerpen lijken om te kijken. Die onderwerpen hoor je dan niet meer terugkomen in het 'verhaal' van nationale politici. Wat hebben politici er bij te winnen om zich nog druk te maken over zaken waarover zij niets meer te zeggen hebben? Dat verklaart waarom wij sinds 2002, toen de euro ingevoerd werd, weinig meer gehoord hebben over monetair beleid, totdat het te laat was.

EU-beleid wordt alleen in het binnenland politiek als het zeer controversieel is. Dat bleek bijvoorbeeld toen het kabinet-Rutte op initiatief van de PVV iets moest gaan doen aan het Europese immigratiebeleid. Maar, zoals in dezelfde casus bleek, eindigen zulke oplevingen toch vaak in een teleurstelling voor degene die dacht het EU-beleid gemakkelijk te kunnen aanpassen. Een teleurstelling die vervolgens bijdraagt aan een verdere afkalving van het vertrouwen van burgers in 'de politiek'.

## 6 Slotbeschouwing

Alle hierboven genoemde gevolgen van Europese integratie voor de nationale politiek kunnen belangrijke domino-effecten hebben op het geloof en het vertrouwen van burgers in de nationale democratie. Wanneer in toenemende mate blijkt dat burgers feitelijk geregeerd worden door instituties die hen niet politiek vertegenwoordigen en ook geen democratische verantwoording afleggen (Mair, 2006), neemt de kans op twee soorten kiezersgedrag toe: 1) extreem stemmen, en 2) teleurgesteld de politiek de rug toekeren. Voor beide soorten gedrag is het bewijs goed zichtbaar: voor het eerste in de vlucht van het midden naar de flanken van het politieke spectrum, en voor het tweede in structureel dalende opkomstpercentages bij nationale en Europese verkiezingen.

Een derde optie is een *political by-pass* van de vertegenwoordigende democratie als geheel: burgers wenden zich dan tot andere vormen van politiek gedrag, zoals het proberen te beïnvloeden van beleid via belangenvertegenwoordiging of niet-partijpolitiek activisme. Dat zou ook voor de hand liggen, omdat de link tussen het nationale niveau en het Europese niveau sterker is op het gebied van beleid (ambtenaren, bewindspersonen, belangenvertegenwoordigers) dan op het gebied van politiek (parlementariërs, partijen, verkiezingen) (Van den Berg et al., 2013). Dit scenario, waarbij de vertegenwoordigende democratie minder belangrijk wordt en belangen-input juist belangrijker, zou met name voor een land als Nederland, met zijn lange traditie van evenredige vertegenwoordiging in combinatie met corporatistische processen, zeker niet ondenkbaar zijn. Dat hoeft niet per se nadelig te zijn, zolang die belangenvertegenwoordiging maar kan plaatsvinden door middel van een op en en top transparant proces.

Deze drie verschijnselen (vluchten in extremisme, niet meer stemmen, en op andere manieren dan via partijpolitieke kanalen beleid proberen te beïnvloeden), kunnen gezien worden als *coping mechanisms* om de relatie tussen de EU en burgers iets te ontspannen. Geen van drieën zijn echter zeer aantrekkelijk, gezien vanuit een principieel democratisch oogpunt. De vraag is ook of een ‘ontspanning’ van de relatie tussen burgers en de EU eigenlijk wel het wensbeeld zou moeten zijn. De gedroomde oplossing ligt veel meer bij de nationale politiek leiders, die het scharnierstuk vormen tussen de Europese bestuurslaag en het democratisch proces dat burgers zien. Dat scharnierstuk lijkt op dit moment zowel het Europese bestuursstelsel als de nationale democratie op slot te hebben gezet. Eén manier om die vergrendeling op te heffen, is door een eerlijk verhaal over Europa te vertellen en dezelfde verantwoordelijkheid te nemen gezeten aan de tafel van de Europese Raad, als staand in vak-K, en gezeten aan de tafel van Pauw en Witteman. Zonder dat eerlijke verhaal, kan de vergrendeling alleen maar in een breuk eindigen.

## Literatuur

- Berg, C.F. van den (2011), *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, Leiden: Leiden University Press.
- Berg, C.F. van den, C. Braun en T.P.S. Steen (2013), ‘The impact of European integration on national consultation practices’, in: Hans Vollaard, Jan Beyers en Patric Dumont (red.), *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries*, Londen: Routledge (te verschijnen medio 2013).
- Braun, C., en C.F. van den Berg (2013), ‘At a snail’s pace. The limited Europeanisation of national interest group consultation’, in: *Public Administration* (nog te verschijnen).
- Carrubba, C.J., en R.J. Timpone (2000), *Voting Behavior in Second Order Elections*, manuscript.
- *Economist, The* (2012), ‘Gloom in polderland. A lousy economy and a weak government make the Dutch less Teutonic’, 23 juni: <http://www.economist.com/node/21557348>.
- Eijk, C. van der, en M.N. Franklin (1991), ‘European Community Politics and Electoral Representation. Evidence from the 1989 European Elections Study’, in: *European Journal of Political Research*, 19, nr. 1, p. 105–127.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (1996a), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press.



- Eijk, C. van der, en M. Franklin (1996b), 'What Voters Teach Us about Europe-Wide Elections. What Europe-Wide Elections Teach Us about Voters', in: *Electoral Studies*, 15, nr. 2, p. 149–166.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks en M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping Anderson, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press
- Graziano, P. en M. Vink (red., 2006), *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Haupt, A.B. (2010), 'Parties' responses to economic globalization. What is left for the left and what is right for the right?', in: *Party Politics*, 16, nr. 1, p. 5-27.
- Inglehart, R. (1971), 'Public Opinion and European Integration', in: Leon Lindberg en Stuart Scheingold (red.), *European Integration*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press
- Ipsos-Synovate (2012) *Politieke Barometer*: <http://www.ipsos-synovate.nl/content.asp?targetid=674> (bekeken op 3 juli 2012).
- Katz, R.S., en P. Mair (2009), 'The cartel party thesis. A restatement', in: *Perspectives on Politics*, 7, nr. 4, p. 753-766.
- Kitschelt, H. (2000), 'Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities', in: *Comparative Political Studies*, 33, nr. 6-7, p. 845-879.
- Knutsen, O., en E. Scarborough (1995), 'Cleavage Politics', in: E. Scarborough en J. van Deth (red.), *The Impact of Values*, Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer en T. Frey (2006), 'Globalization and Transformation of the National Political Space. Six European Countries Compared', in: *European Journal of Political Research*, 45, nr. 4, p. 921-956.
- Kriesi, H. (2007), 'The role of European integration in national election campaigns', in: *European Union Politics*, 8, nr. 1, p. 83-108.
- Lindberg, L., en S. Scheingold (1970), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mair, P. (2004), *Popular Party Democracy and the Construction of the European Union Political System*, paper gepresenteerd tijdens de workshop Sustainability and the European Union, ECPR joint sessions, Uppsala, april.
- Mair, P. (2006), 'Political Parties and Party Systems', in: P. Graziano en M. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Marks, G., en M.R. Steenbergen (red., 2004), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (1991), 'Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', in: *International Organization*, 45, nr. 1, p. 19–56.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Steunenberg, B., Th.A.J. Toonen en W. Voermans (2006), 'Saying No to a European Constitution. Dutch Revolt, Enigma, or Pragmatism?', in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3, nr. 4, p. 594-619.

- Stimson, J.A. (1991), *Public Opinion in America. Moods, Cycles, & Swings*, Oxford: Westview Press.
- Stavridis, S. (1992), 'The Forgotten Question of the European Parliament's Current Lack of Legitimacy', in: *Oxford International Review*, 3, nr. 1, p. 27-29.
- TNS NIPO (2012), *Verkiezingen gaan nu écht over Europa: voor en tegenstanders integratie EU slaan aan op verkiezingsthema Europa*, 22 juni: <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>.
- Ward, H., L. Ezrow en H. Dorussen (2011), 'Globalization, party positions and the media voter', in: *World Politics*, 63, nr. 3, p. 509-547.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Europa in Nederland*, WRR-rapport nr. 78, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.



## 5. De kloof voorbij

### Hoe alleen een energietransitie de EU en haar lidstaten kan redden

Guido Reehuis

*'(...) And on the pedestal these words appear:  
"My name is Ozymandias, king of kings:  
Look on my works, ye Mighty, and despair!"  
Nothing beside remains. Round the decay  
Of that colossal wreck, boundless and bare  
The lone and level sands stretch far away.'*<sup>27</sup>

De bezorgdheid over de kloof tussen burger en Europa is begrijpelijk, maar mogelijkwerwijs ook irrelevant. De oorzaak van die kloof is namelijk gelegen in de kloof tussen die burger en de nationale politiek, een kloof die is ontstaan doordat de politiek haar macht grotendeels uit handen heeft gegeven aan de markt in de privatiseringsgolven van de jaren tachtig en negentig. Hierdoor is het politieke debat steeds meer 'vorm' en steeds minder 'inhoud' geworden. Tegelijkertijd heeft de burger ook steeds minder behoefte aan 'verticale duiding' door politici gekregen, omdat hij het gevoel heeft gekregen door de gestegen welvaart zijn eigen boontjes wel te kunnen doppen. Echter, een aanstaande energiecrisis, ontstaan door oliekrimp, zal de komende decennia een bom blijken te zijn onder het vrije marktmodel en onze welvaart, omdat goedkope olie de essentiële voorwaarde voor onze welvaart is. Zolang de nationale politiek daarop geen actie kan of wil ondernemen, kunnen we alleen maar hopen dat Europa ons verder onder curatele stelt en zelf de touwtjes in handen neemt door een alternatief voor olie in transitie te brengen, ongeacht welke kloof er bestaat. Anders wacht ons een malaise waarbij de ondergang van menig machtig rijk zal verbleken.

### 1 Inleiding

'Europa staat te ver van de burger', er bestaat op Europees niveau een 'democratisch deficit' en er is sprake van 'Brusselse dictaten'. Politici en de media zijn het er roerend over eens: de EU is een *Fremdkörper* in het dagelijks leven van de burger. Dat lijkt altijd zo geweest, maar de laatste tien jaar is men zowel vanuit Brussel als vanuit de nationale politiek om diverse redenen de kloof tussen burger en Europa als een probleem (en tegenwoordig soms ook als een politiek winstpunt) gaan zien. Het is een gevestigde politieke gewoonte om Brussel de schuld te geven van overmatige regulering en politiek onwenselijke ontwikkelingen zoals het onder water moeten zetten van een Zeeuwse polder. Tegelijkertijd grijpt deze ongrijpbare en – voor het gevoel van velen – oncontroleerbare bureaucratie

---

27 Percy Bysshe Shelley, *Rosalind and Helen, a modern eclogue, with other poems*, Londen: C. & J. Ollier, 1819, p. 72.

steeds verder in onze levens, onder meer als gevolg van maatregelen om de economische crisis te bestrijden.

In deze bijdrage zal ik 'de kloof' met een geheel andere bril bekijken dan te doen gebruikelijk is. Allereerst wordt gezien worden of de kloof daadwerkelijk bestaat (dat doet deze) en waarom deze bestaat (vanwege dezelfde reden als de kloof tussen burger en vaderlandse politiek). Van belang is dan te typeren wat de verhouding tussen burger en de EU is en die tussen burger en onze moderne staat. Vervolgens ga ik in op een belangrijke vraag in dit essay, en wel de vraag in hoeverre het vraagstuk 'oplossen van de kloof' relevant is. Deze vraag wordt niet opgeworpen vanwege een onbegrip mijnerzijds over de gevaren van de kloof voor de democratie, zeker op een moment dat de EU een verdere integratieslag op financieel gebied heeft gemaakt. Dat zie ik en dat begrijp ik volkomen. Maar ik zie niet hoe een oplossing gelegen kan liggen in cosmetische of inspanningsverplichtingachtige ('*Europa moet meer luisteren naar Henk en Ingrid*') aanpak.

Stelt u zich nu eens voor dat wij een democratisch bordspel met elkaar spelen, en dat midden in het spel niet alleen de spelregels worden veranderd, maar ook plotseling het speelbord verdwijnt. Een *gamechanger* als bijvoorbeeld een grote oorlog, een ontwrichtende natuurramp of een dodelijke pandemie. Op het moment dat zich zo'n desastreuze gebeurtenis voordoet, zal iedereen het er over eens zijn dat er sprake is van een noodtoestand. Democratische structuren worden, althans voor de duur van de gebeurtenis en de nasleep daarvan, aangepast en opnieuw ingevuld. Er zal een oorlogseconomie draaien. Burgers zullen zich zorgen maken over het verloop van deze crisis maar zeker niet wakker liggen van een kloof tussen hen en de politiek / Brussel.

De genoemde voorbeelden van *gamechanging events* lijken flauw, omdat het hypothetische situaties zijn die bovendien – ook al zou men in een redeneertrant als hierboven geschetst meegaan – elke zinvolle discussie over verandering en mogelijke oplossingen doodslaet. Maar dat is hier niet het geval. In dit essay wordt namelijk ingegaan op de geheel niet-hypothetische, want nu reeds bestaande situatie van *peak oil* (oliekrimp) die de komende twee decennia het speelbord onder de stukken weg zal slaan. Hierdoor worden de al dan niet bestaande kloven volstrekt irrelevant. De ironie van deze situatie is, zoals ik later zal toelichten, gelegen in het feit dat juist de bron van de *nationale* kloof tussen politiek en burger – namelijk de eigenhandige manoeuvre van de politiek om de in haar gevestigde macht af te staan aan de markt waardoor zij haar eigen burgers niet meer kan beschermen – tevens oorzaak is van de (nader toe te lichten) *Catch-22*-situatie die ontstaan is in de energiewereld.

Juist in die situatie is – althans bij mij – grote hoop gevestigd op Europa. Niet vanuit pan-Europees idealisme of vanuit een 'nooit meer oorlog'-gedachte, maar vanuit pure overlevingsdrang. Uiteindelijk ligt het in mijn ogen feitelijk zo: Europa zal ofwel haar rol pakken, ofwel niet, met alle negatieve gevolgen voor eenieder van dien. Pogingen om 'kloven' te dichten zullen in ieder geval in de totale context van verandering futiel en irrelevant blijken te zijn.

## 2 De kloof tussen de EU en de burger bestaat omdat deze ook bewust is gecreëerd

In Straatsburg staren, gescheiden door een zijarm van de Rijn, twee gebouwen elkaar aan. Aan de ene kant het Palais de L'Europe van de Raad van Europa, opgeleverd in 1979 met een tijdsrepresentatief (bruin-groen) interieur, aan de andere kant het twintig jaar later opgeleverde Louise Weissgebouw van het Europees Parlement van de EU, van bovenaf gezien een amfitheater, van binnen een onbegrijpelijk doolhof, en dankbaar symbool voor alles wat in de ogen van velen mis is met de EU: geldverspilling door de maandelijks verhuizing van Brussel naar Straatsburg, lustig declarerende Europarlementariërs (en dan vooral die mediterrane) waar de hardwerkende burger voor krom ligt, en die vervolgens dagenlang delibereren over de vraag hoe krom een banaan mag zijn.

De Raad van Europa en het Europees Parlement zijn institutionele uitingen van twee hele verschillende Europese integratiebewegingen. De intellectuele grondgedachten van de Europese beweging mogen weliswaar reeds uit de oudheid stammen, maar de directe wortels liggen in het interbellum. De Oostenrijkse graaf Coudenhove-Kalergi stichtte in 1923 de Pan-Europese beweging die streefde naar een federatie van Europese staten. Eind jaren twintig was het de Franse staatsman Aristide Briand, die de Europese gedachte omarmde. Helaas gooide de opkomende fascistische en communistische stortvloed van geweld over Europa roet in het eten. Na de Tweede Wereldoorlog was het de Italiaanse politicus Altiero Spinelli die de gedachte van een Europese federale staat hooghield. In zijn speech aan de Universiteit van Zürich sprak Winston Churchill zich in 1946 uit voor een 'soort van' Verenigde Staten van Europa en een Raad van Europa. Deze Raad werd ook daadwerkelijk opgericht in 1949.

Helaas voor de Europese federalisten bleek de Raad van Europa niet een eerste stap naar een Europese federatie. Enerzijds omdat de oprichtende landen (en ook Churchill) weinig voelden voor een daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden en één Europese democratie, en anderzijds omdat het IJzeren Gordijn de communistische landen van de Raad buitensloot. Wél bleek de Raad een belangrijke aanzet tot één van de grootste verworvenheden van Europa: de Europese (mensen) rechtsorde, die werd vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, 1950). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg zou gaan toezien op de naleving van het EVRM.

De Europese Gemeenschap daarentegen, is niet ontstaan uit vurig politiek idealisme, maar uit rationele overwegingen. Het meesterbrein achter de Europese samenwerking was de Fransman Jean Monnet, die zich verre hield van politieke bewegingen. Hij zag na de Tweede Wereldoorlog al snel in dat er geen vrede in Europa zou zijn 'indien staten zich met volledige nationale soevereiniteit zullen heroprichten en alles wat daarmee samenhangt in de zin van prestigepolitiek en economische protectionisme' (Dinan, 1999, p. 11). Monnet, direct na de Tweede Wereldoorlog door president De Gaulle benoemd tot commissaris van het moderniseringsplan om tot economisch herstel van Frankrijk te komen, ontwierp samen met de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman het in 1950 gepresenteerde Schumanplan. Dat plan vormde de aanzet tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) die in 1952 van start ging met zes

lidstaten: Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, West-Duitsland en Italië. In de EGKS<sup>28</sup>, bestuurd door een Hoge Autoriteit, werd de zeggenschap over de voor de (oorlogs)economie essentiële grondstoffen steenkool en staal gepoold. Daardoor zouden de lidstaten zelfs feitelijk niet meer in staat zijn oorlog met elkaar te voeren. De gedachte was vervolgens dat de lidstaten steeds verdere economische integratie na zouden streven, zodat zij uiteindelijk één economische entiteit zouden vormen. Op de naleving van de regels van deze integratie werd toegezien door het Europese Hof van Justitie in Luxemburg, waardoor in Europa een tweede, economische rechtsordering werd geschapen. Van een massademocratie op Europees niveau conform het nationale model was Monnet bepaald geen voorstander, juist omdat in zijn ogen massademocratie in de weg zou staan aan effectieve en efficiënte Europese (economische) samenwerking. Dat er aldus een kloof bestond tussen de burgers en de Brusselse instituties vond Monnet verder géén probleem, allereerst omdat abstracte economische samenwerking de burgers weinig zou zeggen en ten tweede omdat Brussel getrapt via de Raad van Ministers (en dus via de nationale parlementen) toch verantwoording moest afleggen aan de burgers in de lidstaten.

De formele redenering dat het democratische deficit niet bestaat omdat de Europese Commissie verantwoording dient af te leggen aan de Raad van Ministers en (dus) aan de nationale parlementen, gaat nog steeds op. Uiteraard is daar vanaf 1979 een direct gekozen Europees Parlement bij gekomen, waardoor de Europese Commissie ook aan de (nationaal gekozen) Europarlementariërs verantwoording aflegt. Voorts is de Europese integratie steeds verder voortgeschreden, waardoor tal van beleidsvelden die oorspronkelijk niet bij Brussel in the picture waren, via verdragen tot Brussels beleid zijn geworden. Echter, deze ontwikkeling van een geleidelijk aan steeds verder gaande integratie was nu juist hetgeen Monnet had bedoeld en voorzien. Dat er tegelijkertijd een kloof zou bestaan tussen burger en de Europese instituties nam hij daarbij gaarne voor lief: de keuze voor een technocratisch Europa was een bewuste.

De ambities van Europa zelf reikten echter verder. Met de Declaratie van Laken in 2001 zag zij de reeds lang (en altijd al) bestaande kloof als een probleem, juist omdat in die periode de kloof tussen de nationale politiek en de burger steeds meer op de voorgrond kwam en onder meer door Pim Fortuyn in Nederland gepersonifieerd werd.

In de Declaratie van Laken sprak de EU de ambitie uit een volwaardige *politeia* op Europees niveau te willen worden, waardoor er feitelijk een directe band tussen burger en Brussel zou ontstaan,

---

28 Het Verdrag tot oprichting van de EGKS werd op 18 april 1951 in Parijs ondertekend en trad op 23 juli 1952 in werking. Het doel van het Verdrag was om door middel van een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal bij te dragen aan de economische groei, de uitbreiding van de werkgelegenheid en de verbetering van het levenspeil. Aan het hoofd van de EGKS stond een Hoge Autoriteit: een supranationaal college bestaande uit afgevaardigden van de regeringen van de lidstaten. Beslissingen van de Hoge Autoriteit waren bindend voor de lidstaten. Met het EGKS-Verdrag werden naast een Hoge Autoriteit ook een Raad van Ministers, een Hof van Justitie en een Gemeenschappelijke Vergadering ingesteld. Die Gemeenschappelijke Vergadering bestond uit vertegenwoordigers die werden afgevaardigd door de nationale parlementen.

onder meer door het opstellen van een Europees Grondwettelijk Verdrag. De burger leek echter niet al te gecharmeerd van dit streven om de kloof op te heffen, zoals bleek uit de referenda van 2005 in Frankrijk en Nederland, waardoor de Grondwet als symbooldocument verdween. De tekst van de Grondwet werd echter nagenoeg onverkort (minus de symbolen als het volkslied en de vlag) opgenomen in het Verdrag van Lissabon, dat in 2007 zonder al te veel problemen door de Lidstaten getekend werd (ditmaal zonder referenda in Frankrijk en Nederland). Opvallend genoeg waren nagenoeg alle gevestigde politieke partijen ter linker en rechterzijde vóór de Grondwet, zodat het grondwettelijk debacle van 2005 niet zozeer de kloof tussen de burger en Europa openbaarde, als wel de kloof tussen de burger en de nationale politiek. Nagenoeg alle politici schoten vanaf dat moment nog meer in de reflex van *'beter willen luisteren naar de burger'*. Talloze koffierondes in de buurten later blijkt echter dat de gevestigde politieke partijen van weleer in de peilingen nog steeds genadeloos weggevaagd kunnen worden.

Mijn stelling is dan ook dat, zolang er sprake is van een kloof tussen burger en politiek op nationaal niveau, het illusoir is te denken dat je door meer directe democratie, waaronder referenda over documenten waar zelfs de gemiddelde (Europees) staatsrecht deskundige behoorlijk wat tijd aan moet spenderen om de consequenties voor lidstaten en burgers goed in kaart te kunnen brengen, de burger dichter bij Brussel brengt en vice versa. De gemiddelde persoon doorziet inmiddels echt wel dat onze politici te pas en te onpas Brussel aanhalen als een *Fremdkörper* dat hen limiteert in hun inspanningen voor de burger. De Brusselse bureaucraat die ons op onze eigen afspraken wijst – zoals het maximaal toelaatbare begrotingstekort van drie procent – is zeker een boeman, maar de meeste burgers weten wel dat de vaderlandse politiek zélf ons in deze positie heeft gemanoeuvreerd. Daarbij geldt dat Brussel door de gemiddelde burger als een (nog schimmiger) extensie van de nationale (gevestigde) politiek wordt gezien en niet als een apart fenomeen. En daar heeft die burger ook gewoon gelijk in. Een aanval op Brussel is dus feitelijk een aanval op de gevestigde politieke partijen.

### 3 Over de kloof tussen burger en nationale politiek: de terugtrekkende staat en de overwinning van de markt

Nu wij geconstateerd hebben dat de kloof tussen burger en Europa feitelijk dezelfde is als die tussen burger en nationale politiek is het zinvol om in te gaan op die 'nationale kloof'. In zijn advies *Vertrouwen op democratie* uit 2010 schetst de Raad voor het openbaar bestuur de ontwikkeling van een verticale naar een horizontale samenleving. De horizontale samenleving is, kort gezegd een samenleving waar de traditionele (verticale) gezagsverhoudingen weggevalen zijn en mondige burgers deel zijn gaan uitmaken van horizontale netwerken.

Met andere woorden: het (politieke) bestuur verliest aan legitimiteit omdat de burger zelf reeds weet (of denkt te weten) wat goed voor hem is, zonder dat hij daarbij Den Haag nog nodig heeft om te duiden hoe de maatschappij in elkaar zit of zou moeten zitten. In het rapport wordt een aantal ontwikkelingen geschetst, waaronder de individualisering, de ontideologisering, de vermarkting, de informatisering en de mondialisering. Waar in het rapport niet op wordt ingegaan, is wat de voorwaarde voor deze ontwikkelingen was. Waarom verdwijnt een verzuiilde samenleving,



waarom wint het individualisme aan kracht en waarom zijn er fenomenen als informatisering en mondialisering? Juist, niet zomaar.

De voorwaarde voor de horizontale samenleving bestaat uit de grote welvaartsgroei die de westerse burger in de eeuwen sinds de Industriële Revolutie ten deel is gevallen. Zonder twijfel is het kapitalisme hier de grote aanjager geweest. Op het moment dat mensen welvarend worden, zo is dan de gedachte, worden zij onafhankelijk en staan bestaande verhoudingen onder druk. Nadat de arbeiders in materiële zin geëmancipeerd waren en konden delen in de welvaart van onze geïndustrialiseerde samenleving, bestond er voor hen geen noodzaak meer om blindelings het rode vaandel van de sociaal-democratie te volgen: de doelen waren immers bereikt. Op het moment dat het paradijs op aarde in het verschiep, doordat de welvaart zo groot is geworden, verlangde men niet meer naar verlossing van het lijden door de kerk, en zodoende verdween de noodzaak om zich aan te sluiten bij de confessionele zuilen. Er ontstond, kortom, een consensus in de westerse samenleving dat de welvaart te danken was aan de vrije markt. Nu het ongebreidelde kapitalisme getemd was door de staat en eenieder in staat werd gesteld om vrijelijk in de welvaart te delen, werd de burger zelfbewust genoeg om zelf de keuzes te maken, zonder hiervoor eerst de politicus, dominee of pastoor te moeten horen.

Feitelijk hebben politieke partijen deze ratio ook gevolgd. Immers, na 1980 werd ook het temmen van de markt losgelaten. Zeker, om de macht van de grootindustriële te breken, onze infrastructuur (zoals het wegen en energienet) op te bouwen als voorwaarde voor soepel economisch verkeer en een groot deel van de samenleving mee te laten profiteren door goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, had staatsingrijpen zeker zijn nut gehad, zo dacht men. Nu echter de bevolking welvarend en onafhankelijk genoeg was geworden om zelf haar boontjes te doppen, en hier ook luidkeels om vroeg, was het tijd om de invloed van de staat terug te dringen.

Het afschudden van de ideologische veren van de PvdA was in 1994 een exemplarische reactie op de overwinning van het kapitalistische systeem, en in het bijzonder de neo-liberale pendant daarvan, op het communisme. Alle ideologieën die het geloof in maakbaarheid van de samenleving hoog in hun vaandel hadden, van de sociaal-democratie van de PvdA en de ideologie van het rentmeesterschap van het CDA, leken uit de tijd te zijn. De markt was immers de norm en de overheid vervulde te vaak een belemmerende rol voor (economische) ontwikkeling. Met andere woorden: de markt diende leidend te zijn. En dat werd deze, zonder weerga in de geschiedenis. Van openbaar vervoer tot energie tot (uiteindelijk) de zorg, de markt zou zorgen voor dátgene, waartoe de staat al die tijd niet in staat geacht werd: een efficiënte, het individu stimulerende samenleving zonder de verstorende hand van de overheid.

Partijen ter linker en rechterzijde bekenden zich tot 'gedoger' (denk bijvoorbeeld aan de *Third Way* en het *Neue Mitte*) of zelfs enthousiast supporter van de privatiseringsgolven en beperkten zich in belangrijke mate tot het afvlakken van al te scherpe neo-liberale kantjes. Populistische partijen ter linker- en rechterzijde hebben deze 'vermarkting' van het publieke domein vaak aan de EU geweten. Vergeten wordt dat dit *nationale* politieke keuzes en nationale verantwoordelijkheden zijn geweest, die indertijd op steun in binnen- en buitenland konden rekenen. Zoals ook

blijkt uit de openbare gesprekken die de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging medio 2012 voerde met personen die indertijd betrokken waren bij privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties.<sup>29</sup> Destijds vond bijna iedereen privatisering en verzelfstandiging een goede zaak, zodat Brusselse regelgeving veeleer een reactie op nationale politieke wensen dan een instigerende motor tot liberalisering was (*Het Financieele Dagblad*, 16 juni 2012).

Dat de markt de staat en (dus) de politiek daarbinnen volkomen heeft overvleugeld, is een gegeven. Maar waarom zou iemand daar wakker van moeten liggen? Heeft kapitalisme ons dan – in tegenstelling tot het communistische experiment – geen ongekende welvaart gegeven? *'Our people never had it so good!'* zei de Britse premier Harold Macmillan al in 1957, waarna de welvaart de vijftig jaar daarna alleen maar steeg. De meesten van ons hebben een *smartphone* en een flinke LCD of LED-tv in de woning staan. Voor de deur staat de tweede auto klaar om ons naar het vliegveld te brengen voor zovakanties. Dat er een kloof zou bestaan tussen politiek, Europa en burger, zullen de meeste mensen met een schouderophalend *'So what?'* afdoen, zolang de rekeningen nog betaald kunnen worden. De politiek is verworden tot een spektakelstuk, waarbij het weinig uitmaakt op wie je stemt, omdat het uiteindelijk – in het licht van de krachten van de globale markt – wat gerommel in de marge is. Dat is vervelend voor diegenen die politiek bewust zijn en graag meer inhoud in het politieke discours wensen. Het is wellicht ook problematisch omdat het dalende vertrouwen in de politiek in de analyse van het eerder aangehaalde Rob-rapport op den duur mogelijkwijs de legitimiteit van onze staatsinstituties aantast.

Maar is de machteloosheid van de politiek als bestuurder van onze staat in essentie een kwalijke zaak, als wij in onze horizontale samenleving onze eigen boontjes kunnen doppen, omdat velen van ons hoogopgeleid zijn en welvarend bovendien? Met andere woorden, waarom hebben we de staat nog nodig, nu de markt ons als consument en als post-burger voldoende bedient zodat wij ons naar genoegen kunnen ontplooiën? Vanwege de Eurocrisis? Velen zullen betogen dat deze crisis, net als alle conjuncturele oprispingen, van voorbijgaande aard is. Het is wellicht zielig voor de Grieken, die wat harder moeten werken en voor de kansarmen in de samenleving die wat minder bijstand zullen krijgen, maar niemand zal er om verhongeren. En het is misschien maar goed ook dat mensen gedwongen worden inventiever en proactiever te worden, zo is de gedachte. Bovendien, omdat de crisis van voorbijgaande aard is, zullen er spoedig ook wel weer welvarende tijden aanbreeken. Wij kunnen ons immers niet iets anders voorstellen dan een economisch (en dus maatschappelijk) model van eeuwigdurende groei.

Bovenstaande is de opvatting van velen die het kapitalistische model toegewijd zijn, inclusief de meerderheid van onze politieke partijen. Ja, sommige politieke partijen zullen wellicht de scherpe kantjes er van af willen slijpen onder het (ietwat versleten aandoende) motto *'de sterkste schouders*

---

29 De Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten is op 4 oktober 2011 ingesteld door de Eerste Kamer. Zie voor de verslagen van de openbare gesprekken die de commissie in juni 2012 voerde: [http://www.eerstekamer.nl/id/vjoop9w73qq3/overzicht/verslagen\\_van\\_de\\_openbare\\_gesprekke](http://www.eerstekamer.nl/id/vjoop9w73qq3/overzicht/verslagen_van_de_openbare_gesprekke).

*de zwaarste lasten*’, maar niemand binnen die partijen gelooft daadwerkelijk dat er een omvattend alternatief voor de tucht van de markt is. Maar wat nu, als de preconditionie van ons economische – en daarmee dus politieke – systeem ons nu reeds aan het ontglippen is, waardoor opeens de fundamentele van onze globale marktsysteem en daarmee al onze zekerheden op het spel staan? Om te begrijpen dat dit geen loze denkoefening of (erger nog!) doemdenkerij is, zullen wij dieper in moeten gaan op de vraag wat daadwerkelijk de drijvende kracht, de basis, van onze samenleving is.

#### 4 Energie, samenleving en complexiteit

Zonder energie staat alles stil. Dat klinkt als een cliché (en dat is het ook) maar de fundamentele consequenties van dit feit worden slechts door weinigen onderkend. Uiteindelijk is energie en niet geld, goud of kralen de basis van het bestaan en daarmee de basis van een samenleving. Zonder geld kan er nog ruilhandel bestaan maar zonder energie is er zelfs niets meer te ruilen. Zonder voedsel (calorieën = energie voor het menselijk lichaam) zou er geen leven bestaan en zonder nucleaire, fossiele of duurzame energie zijn er geen mogelijkheden tot warmte, productie of vervoer.

De antropoloog en historicus Joseph Tainter heeft aangetoond dat een zich ontwikkelende en (daardoor) complexer wordende samenleving steeds meer energie nodig heeft. Zo kan de neergang en uiteindelijke ondergang van het West-Romeinse rijk verklaard worden uit de groeiende complexiteit van het rijk, terwijl de energievoorziening, destijds primair bestaande uit landbouwopbrengsten (graan) en slavenarbeid, die groei niet kon bijbenen met een olopend tekort aan energie tot gevolg.<sup>30</sup> De Romeinen konden aldus hun staande leger en benodigde infrastructuur niet meer op peil houden, waardoor het rijk minder weerbaar werd en uiteindelijk de aanvallen van de barbaren niet langer het hoofd kon bieden, daar waar het voorheen grotere militaire bedreigingen wel had weten te weerstaan (zoals de olifanten van Hannibal in de dagen van de Republiek). Hoe complexer de samenleving wordt, hoe meer energie er benodigd is en hoe gevoeliger de samenleving voor een energietekort wordt (Tainter, 1988; Bundeswehr, 2010). Essentieel, en de val van het rijk versnellend, was het afbrokkelen van de legitimiteit van het staatsgezag onder de bevolking. De bevolking werd blootgesteld aan steeds hoger wordende belastingen om de staat te onderhouden, zonder dat de staat haar nog in ruil bescherming kon bieden. De invallende ‘barbaarse’ volkeren werden in veel gevallen door de plaatselijke bevolking als bevrijders gezien, nu de verplichting tot het betalen van hoge rijksbelastingen wegviel.

Er is in de historie geen samenleving geweest die zo complex is als onze geïndustrialiseerde en geglobaliseerde samenleving. Juist door deze complexiteit zal een energietekort tot grote gevolgen leiden. De globale economie is met name afhankelijk van olie vanwege de continentale en intercontinentale vervoersbewegingen die nog steeds in omvang en frequentie toenemen (IPCC, 2007, p. 71) Deze wereldwijde transportsector draait voor 95 procent op olie (denk aan de

---

30 In het verleden losten de Romeinen energieproblemen op door nieuwe gebieden te veroveren; op den duur bleek de complexiteit van het Rijk echter zo toe te nemen, dat nieuwe veroveringen en de daarbij behorende kosten van een staand garnizoen en administratief bestuur te hoog bleken te zijn.

containerschepen die op ruwe diesel varen). Olie is een essentiële grondstof voor de chemische en farmaceutische industrie en tevens worden in vrijwel alle productieprocessen olieproducten als plastics en kunststoffen gebruikt.

Kortom, olie is het levensbloed van onze huidige, complexe samenleving. Om de economie verder te doen blijven groeien, hetgeen een voorwaarde van ons economisch model is, is een constante groei in de olieproductie benodigd. Deze olieproductie stagneert echter. Zo is de groei in olieproductie sinds 2004 vrijwel gestagneerd, op een productievolume van circa 85 miljoen vaten per dag. Sinds acht jaar kan de olieproductie de groeiende vraag dus niet meer bijhouden. Hierdoor is een belangrijk gat ontstaan tussen vraag en aanbod, hetgeen geleid heeft tot het huidige calculeerbare tekort van ruim zeven miljoen vaten olie per dag (Cox, 2011, p. 54-56). Anders gezegd: er zou gelet op de economische groei (en de gebruikelijke daarbij behorende toename van de olieproductie) anno 2012 een dagelijkse productiecapaciteit van circa 92 miljoen vaten moeten zijn. De nu ontstane krapte (van zeven miljoen vaten per dag) op de oliemarkt verklaart ook de sterke en structurele prijsstijging van olie sinds 2004.

Roger Cox beschrijft in zijn boek *Revolutie* met recht dat vele gezaghebbende rapporten er op wijzen dat de dagelijkse hoeveelheid beschikbare olie vóór 2015 zal gaan krimpen (*Daily Telegraph*, 16 april 2010; Bundeswehr, 2010). Een krimpende olieproductie zal het tekort snel en structureel verder doen oplopen, aangezien de gehanteerde prognoses zijn dat de wereldwijde dagproductie jaarlijks met circa vijf procent zou kunnen dalen. De energiezekerheid zal daardoor in gevaar komen en het zal de prijs van een vat olie verder doen opstuwten tot niveaus die de economie niet kan bolwerken. Er is immers geen grondstof in de wereld die een zo groot inflatoir effect heeft als olie wanneer men bedenkt dat maar liefst 95 procent van alle industriële productie in de wereld afhankelijk is van olie (Cox, 2011, p. 51-54). Als de olieprijs stijgt, stijgen de kosten van alle vervoersbewegingen en dus de kosten van handel. Daarnaast is olie een cruciale grondstof voor de chemische en farmaceutische industrie en worden olieproducten als plastics en kunststoffen in bijna alle productieprocessen gebruikt.

De steeds hoger wordende olieprijs heeft om deze redenen een desastreuze werking op de economie. Een krimpende olieproductie heeft immers tot een krimp in de logistiek en een krimp in de wereldeconomie geleid en is in ieder geval een belangrijke voorwaarde voor de kredietcrisis geweest. Door globalisering was de inflatie de laatste decennia zeer laag. Immers, door goedkope arbeid konden steeds goedkopere goederen ingekocht worden. Deze lage inflatie had zijn weerslag op de rentestand. Als men kijkt naar de VS, ziet men de volgende ontwikkeling. In 1980 bepaalde de Amerikaanse centrale bank, Federal Reserve Board, de rentestand op tien procent, in 1990 op vijf procent, in 2000 op drie procent en in 2003 op een procent. Lenen werd dus zeer goedkoop. Mensen konden met deze kredieten boven hun stand dure goederen zoals huizen en auto's kopen. De koopkracht door gemakkelijk beschikbare kredieten bleek belangrijker voor de economische boom van de afgelopen decennia dan de koopkracht die ontstaan is door de lage inflatie (Rubin, 2009).

Echter, de banken zaten door de lage rentestand in de maag met de spaarders: voor hen was simpel sparen door de lage rentestand in het geheel niet meer interessant. Dit bleek de prikkel voor de

ontwikkeling van ingewikkelde financiële derivaten: om toch geld te verdienen, werden allerlei complexe producten ontwikkeld en aan klanten gesleten. Zonder lage rente, veroorzaakt door lage inflatie, die veroorzaakt werd door een open, globale economie die bestaat bij de gratie van goedkope olie, zouden dit soort financiële producten waarschijnlijk niet snel ontstaan zijn in de *bubble economy*. Indien de olie goedkoop gebleven zou zijn, dan had men – zelfs met schimmige financiële producten – nog lang op de oude voet door kunnen gaan en was er van een kredietcrisis geen sprake geweest. De olie bleef echter niet goedkoop, met alle gevolgen van dien (Rubin, 2009).

De goedkope olie is aan het verdwijnen.<sup>31</sup> Dan dreigt voor de EU-lidstaten een verdieping en escalatie van de financiële en economische crisis die we sinds 2008 kennen. Ook de verwachte sociale consequenties waaraan de burgers van de lidstaten in dat scenario blootgesteld zullen worden, zullen groot zijn, zo blijkt uit een rapport van het Duitse leger. De *Bundeswehr* spreekt in het scenario van een krimpende beschikbaarheid van olie, over situaties als een gebrek aan goederen, toenemende armoede, oplopende spanningen in de samenleving, een vertrouwensbreuk tussen burgers en de lidstaten, oplopende nationalistische sentimenten en binnenlandse conflicten, hetgeen zelfs een ineenstorting van de economie en samenlevingen tot gevolg kan hebben (Bundeswehr, 2010). Sociaal-economisch gezien is het olieprobleem dus zowel zeer bedreigend als urgent. Robert Hirsch<sup>32</sup>, verwoordt het op basis van de laatste ontwikkelingen in de oliewinning zo (Hirsch, 2010, p. 233):

*'We believe that the risk of economic disaster is so great that immediate action is mandatory (...). Unprecedented action will be required to address the world oil production decline problem.'*

Om het olieprobleem te temmen en de economie voor ineenstorting te behoeden, zijn er dus dringend alternatieven nodig in de vorm van een volledige, alternatieve (mogelijk duurzame) energie-infrastructuur. De ontwikkeling daarvan zal decennia in beslag zal nemen en vele honderden miljarden euro's kosten.

## 5 De politiek als Ozymandias

Als het bovenstaande waar is, wordt onze samenleving blootgesteld aan het gevaar van sociale en economische ineenstorting. Voor degenen die zich dit niet kunnen voorstellen roep ik Ozymandias (Ramses II) uit het sonnet van Shelley in herinnering: menig machtig heerser had zich ongetwijfeld ook niet kunnen voorstellen dat zijn machtige rijk ooit ten onder zou gaan. Maar het gebeurde desondanks toch.

---

31 De fysieke olie zal daarentegen aanwezig blijven, maar de (energie)kosten om deze olie, bijvoorbeeld uit teerzanden te winnen, zullen uiteindelijk zeer hoog blijken te zijn.

32 Onderzoeker die eerder in 2005 in opdracht van the United States Department of Energy een onderzoek naar oliekrimp (*peak oil*) uitvoerde.

Een zeer terechte vraag is dan hoe het dan toch komt dat onze politici ons niet op dit aanstaande gevaar wijzen én beleid ontwikkelen en actie ondernemen om onze afhankelijkheid van olie te doen verminderen en een alternatieve energie-infrastructuur op te tuigen. Dat hangt direct samen met een immens (en breed gedeeld) geloof in de (uiteindelijk) heilzame werking van de vrije markt, of althans het gebrek aan alternatieven voor die vrije markt. Ons democratisch bestuur kán op veel fronten niet meer acteren, omdat het de regie uit handen heeft gegeven. Enerzijds doordat strategische sectoren, zoals de elektriciteitsmarkt, zijn geprivatiseerd en anderzijds door als actief lobbyist van de fossiele energie-industrie volledig voorbij te gaan aan de lange termijnbelangen van Europa (door bijvoorbeeld bilaterale gasdeals buiten de EU om met Rusland te sluiten) én Nederland. Bovendien is onze staat ook nog eens ernstig verarmd door de kredietcrisis.

Het grote probleem, feitelijk dé kloof tussen de burger en de politiek is dat door de huidige politiek volslagen voorbij gegaan wordt aan het kernprincipe van onze samenleving: dat wij als burgers met elkaar een sociaal contract hebben, vanuit de idee dat wij samen als collectief meer tot stand kunnen brengen dan alleen. Daarom dragen wij belasting af en verplichten wij ons ertoe ons te houden aan de door onszelf ontworpen en opgelegde regels. In een democratische rechtsstaat betekent burgerschap dan ook dat wij bereid zijn om bepaalde plichten te vervullen en af te zien van eigenrichting, in ruil voor collectieve bescherming door de staat tegen geweld, honger en grote armoede. Democratie als begrip alléén zegt zo weinig: niet meer en niet minder dan dat dat er sprake is van een staatsvorm waar besluiten bij meerderheid genomen worden. Een tirannie van de meerderheid, of een – door directe democratie ontstane – dictatuur van de onbedachtzaamheid is dan niet denkbeeldig.

Enkel de kaders van de *democratische rechtstaat* maken democratie zinvol. Deze kaders bestaan uit een machtsverdeling tussen staatsorganen enerzijds en de burger anderzijds. Voorop staan hier de grondrechten van burgers: bescherming van het leven, van de private levenssfeer en bestaansrecht. Als deze grondrechten niet meer door de staat beschermd worden doordat hij niet adequaat inspeelt op de aanstaande energiecrisis, waarom zou men dan nog loyaal blijven betalen aan die staat? Zou men dan niet beter dat niet afgedragen belastinggeld kunnen gebruiken om zelf een energieonafhankelijke *compound* op te zetten? Wat indertijd voor de door barbaren bedreigde Romeinen gold, geldt nu voor de met energiecrisis geconfronteerde huidige burgers even goed.

Kortom, getuige de vele twitter-accounts hebben onze politici over van alles wat te zeggen, behalve over het meest wezenlijke: hoe dient onze (rechts)staat onze samenleving en welke belangen moet de rechtsstaat aldus beschermen? Wellicht is dat de reden waarom zoveel mensen kiezen voor een populistische partij, hetzij ter linker, hetzij ter rechterzijde (in hoeverre deze termen tegenwoordig nog wat zeggen). Zij voelen aan dat de gevestigde politieke partijen (om die belegen term maar eens te gebruiken) zich in retorische zin misschien verschillend uitlaten, maar in de praktijk heel veel op elkaar lijken in hun onmacht om de uitdagingen van deze tijd werkelijk bij de kop te pakken.

## 6 Dichten van de kloof

In het eerder aangehaalde boek *Revolutie met recht* geeft Roger Cox aan dat onze staat, doordat hij niet waarschuwt voor, en handelt naar, de prangende noodzaak van een energietransitie, dit terwijl hij van deze noodzaak op de hoogte zou moeten zijn, feitelijk het zorgvuldigheidsbeginsel schaaft en de grondrechten van haar burgers schendt. Cox stelt terecht, met verwijzing naar de asbestrechtspraak, dat in het verleden de rechterlijke macht de staat vaker gedwongen heeft om (de grondrechten van) zijn burgers te beschermen. Cox vestigt zijn hoop op de Europese rechter, die immers – anders dan de politiek – onafhankelijk van korte termijnbelangen is en die juist de meest essentiële onderdelen van de rechtsstaat – de grondrechten van zijn burgers – dient te waarborgen. Hiermee wordt feitelijk de politiek onder curatele gesteld. Dit is echter een direct gevolg van het falen van de politiek.

Hiervoor heb ik proberen aan te geven dat er weliswaar een kloof tussen de EU en de burger bestaat, maar dat deze slechts een extensie is van de kloof tussen de nationale politiek en de burger. Deze kloof wordt in toenemende mate minder relevant omdat de horizontale samenleving als zodanig onder druk komt te staan door het nakende energieprobleem van *Peak Oil*, waar tot op heden géén alternatief voor is aangedragen. In het ergste geval zou dit een totale ontwrichting van de westerse samenleving betekenen.

De politiek zal daarom haar primaat weer dienen terug te grijpen van de markt, omdat van multinationals die juist zwaar geïnvesteerd hebben in fossiele energie niet te verwachten is dat daarvan de energietransitie zal afkomen, juist en vooral omdat die bedrijven in tegenstelling tot ons politiek bestuur niet als doelstelling hebben om de grondrechten van de burger te beschermen maar om winst te maximaliseren (hetgeen overigens hun goed recht is).

De opgave van een energietransitie is enorm. Het gaat immers om niets minder dan het vervangen van een primaire energiebron waarop ons gehele economische en maatschappelijke model is georganiseerd. Dat zal alleen op Europees niveau kunnen gebeuren en wel op dusdanige schaal en van een zodanige intensiteit, dat er sprake zal moeten zijn van een oorlogseconomie (inclusief mogelijkserwijs, *nationalisatie* van de gehele energie-infrastructuur). Deze inspanning is enorm, zeker nu we reeds door de krediet- en Eurocrisis stevig verarmd zijn. Maar een alternatief is er in mijn ogen niet. Het optuigen van een oorlogseconomie vergt in ieder geval dat onze politici en bestuurlijke elite niet voortdurend hun oren laten hangen naar het door hen gepercipieerde *Gesundes Volksempfinden*, maar bereid zijn om impopulaire maatregelen te nemen en drastisch in te grijpen in onze ‘vrije’ markteconomie. Niet gedreven vanuit ideologie, maar vanuit noodzaak.

Wanneer deze transitie niet tot stand komt, zal er van een kloof geen sprake meer zijn. Ofwel omdat de democratie, net als de Republiek van Weimar, niet bestand zal zijn tegen de sociaal-economische chaos die gepaard zal gaan met een verergerende energiecrisis, waardoor parlementariërs met pek en veren de straat opgejaagd worden, de weg vrijmakend voor een autoritair bestuur (zoals de Bundeswehr in haar rapport analyseert). Ofwel omdat onze staat en daarmee Europa dusdanig onder druk van oliekrimp komt te staan, dat deze zal desintegreren.

Dat is geen vrolijke gedachte, en in ons wereldbeeld dat uitgaat van optimisme en eeuwige groei zelfs een verfoeilijke aanname. Echter de Romeinen en de machtige Ozymandias konden ook niet geloven dat hun beschaving ooit zou desintegreren en waren misschien ook vanwege dat ongelooft niet in staat om het roer om te gooien. Dat maakte echter de feitelijke *Werdegang* in deze rijken niet anders.

## Literatuur

- Bundeswehr, Zentrum für Transformation der Bundeswehr (2010), *Peak Oil. Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen*, Strausberg.
- Cox, R.H.J. (2011), *Revolutie met recht*, Vaals: Planet Prosperity Foundation.
- *Daily Telegraph* (16 april 2010), 'Oil crunch by 2012, say military experts'.
- Dinan, D. (1999), *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, tweede druk, Houndmills: Palgrave.
- *Het Financieele Dagblad* (16 juni 2012), 'Discussie over privatisering is er een tussen pragmatici en kamergeleerden'.
- Hirsch, R.L., R.H. Bezdek en R.M. Wendling (2010), *The Impending World Energy Mess*, Burlington: Apogee Prime.
- Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Fourth Assessment Report 2007*, Contribution of Working Group III, Chapter 5, 'Transport and its infrastructure', Geneve: IPCC.
- Rubin, J. (2009), *Why your world is about to get a whole lot smaller*, Londen, Virgin Books.
- Tainter, J.A. (1988), *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.





## 6. Een dag zonder Europa

### Hoe Europa het dagelijks leven van burgers beïnvloedt

Flora Goudappel

*We beschouwen veel verworvenheden van Europa als vanzelfsprekend. Door uitsluitend de lastigere aspecten te benadrukken, vergeten we hoe veel gemakkelijker de Europese integratie ons dagelijks leven heeft gemaakt. In dit essay wordt geschetst hoezeer het dagelijks leven van een willekeurige Nederlandse burger wordt beïnvloed door Europese verworvenheden. Bij de grens, in de winkel, thuis, op het werk, en ook financieel, zijn we gewend aan veel Europese gemakken. Natuurlijk zijn er ook elementen die obstakels opwerpen, maar er kan worden geconcludeerd dat in de politiek en de media als het over Europa gaat vooral naar mogelijk negatieve ontwikkelingen wordt gekeken zonder deze naast de reeds bestaande verworvenheden te plaatsen.*

#### 1 Inleiding

Het thema 'Europa' gaat volgens de PVV een belangrijke rol spelen de komende tijd, zowel voor als na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012. Begrotingsverplichtingen en het mogelijk sluiten van binnengrenzen staan daarbij in elk geval hoog op de agenda. Op de Binnenrotte in Rotterdam staat als graffiti ergens geschreven 'Eén Europa, één fout'. Regelmatig wordt er geklaagd dat er van alles in Brussel wordt beslist waar wij in Nederland last van hebben. Hierbij wordt maar één kant van de ontwikkelingen belicht en wordt over het hoofd gezien wat de Europese integratie ons in positieve zin heeft gebracht. Daarom geef ik in dit essay een beschrijving van enkele belangrijke voor- en nadelen die wie wij in Nederland in het dagelijks leven ondervinden en die wij in enige vorm te danken of te wijten hebben aan de Europese Unie. Een dag zonder Europa dus. Wat zou er anders zijn geweest als de Europese Unie niet had bestaan? Hoe ziet een 'dag zonder Europa' eruit? We nemen enkele willekeurige Nederlandse burgers. Ten eerste is daar Sarah. Zij is een getrouwde professional die in Zuid-Limburg voor een administratiekantoor werkt. Daarnaast is er Anna, alleenstaande verpleegster uit Zoetermeer met twee zoontjes op de basisschool. En ten slotte is er Peter, consultant in de communicatiesector die regelmatig naar het hoofdkantoor in Londen moet en een studerende dochter heeft die een half jaar op uitwisseling in Berlijn studeert. Hoe anders zou hun dag eruit zien als er geen Europese Unie zou zijn geweest? Het is vanzelfsprekend onmogelijk om alle mogelijke invloeden op het dagelijks leven onder de loep te nemen. Als we de meest aansprekende elementen uit het dagelijks leven nemen, dan gaan gaat het om het reizen binnen de Europese Unie (voor zaken of als toerist), het doen van inkopen en het uitoefenen van een beroep.

#### 2 Algemene overwegingen

Voorafgaand zijn enkele algemene overwegingen op hun plaats. Wat Nederlandse burgers als Sarah, Anna en Peter dagelijks merken van Europese invloeden betreft vooral effecten van de interne markt, maar er zijn ook andere invloeden. Zo zijn er rechtsinstrumenten als het Europees

aanhoudingsbevel, waardoor het mogelijk is om gearresteerd te worden op verzoek van een rechter in een andere lidstaat. Er vindt dan overdracht plaats aan de autoriteiten van die andere lidstaat zonder dat een Nederlandse rechter de zaak echt inhoudelijk zal bekijken. Hierdoor kun je in een buitenlandse gevangenis elders in de Europese Unie terecht komen en voor de rechter aldaar moeten verschijnen. Van groot belang voor een dag zonder Europa zou het ontbreken van de regels van de interne markt zijn. Volgens de officiële website van de Europese Unie heeft de interne markt 2,75 miljoen banen en 1,85 procent groei binnen de gehele EU opgeleverd. Voor Nederland zouden de kosten van de interne markt tussen de 175 en 268 euro per inwoner per jaar bedragen, maar zou de opbrengst rond de 1800 euro per inwoner per jaar zijn (De Ruiter, 2009).

De interne markt is tot stand gekomen door zowel positieve als negatieve integratie. Dat betekent dat er zowel Europese regelgeving wordt aangenomen waarvan de inhoud in de wetgeving van de lidstaten moet worden geïncorporeerd, als dat Nederland bij het aannemen van nationale wetgeving altijd moet evalueren of deze wetgeving niet per ongeluk het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en/of personen hindert. Deze combinatie is er de oorzaak van dat er grote verschillen zijn in de de percentages verschillen die worden gemeten met betrekking tot de invloed van het Europese recht op het Nederlandse recht (Hogenbirk en Princen, 2010). Er worden percentages van tachtig genoemd, maar ook van zestien of dertig. Als uitsluitend naar positieve harmonisatie wordt gekeken, dus het omzetten van Europese regelgeving in Nederlandse wetgeving, dan komen de lage percentages als resultaat; als de negatieve harmonisatie wordt meegenomen – alle Nederlandse zelfstandige regelgeving waarbij rekening is gehouden met mogelijke belemmeringen van de interne markt – dan zijn hoge percentages het gevolg. Al met al wordt zeer veel Nederlandse wetgeving beïnvloed door Europese verplichtingen, waardoor er voor Sarah, Anna en Peter op een dag zonder Europa veel zal zijn veranderd.

Een van de opvallende eigenschappen van het systeem van Europese integratie is dat Nederland niet alleen wordt beïnvloed door algemeen Europees recht of beslissingen die het Europese Hof van Justitie in Luxemburg met betrekking tot Nederland neemt, maar ook door beslissingen die in en over andere lidstaten worden genomen. Toen het Hof van Justitie bijvoorbeeld besloot dat Italië discrimineerde omdat in gemeentemusea de lokale gepensioneerden een lagere toegangsprijs hoefden te betalen dan anderen, waaronder vanzelfsprekend burgers van andere lidstaten vielen, had dit vérgaande consequenties voor de Nederlandse 65-pluskaart omdat dit in feite een gelijksoortig systeem betrof. Hierdoor wordt met argusogen in de gaten gehouden welke zaken er tegen andere lidstaten worden aangespannen; vergelijkbare situaties in eigen land zullen dan ook aangepakt worden.

Niet alleen rechtszaken kunnen zulke gevolgen hebben, ook wordt er bij onderhandelingen over nieuwe Europese regelgeving rekening gehouden met de ruimte die andere lidstaten wordt geboden. Als er voor immigratie van buiten de EU minimumnormen op Europees niveau worden afgesproken en Nederland in de eigen regelgeving ver boven deze normen zit omdat het een streng immigratiebeleid voorstaat, dan is het mogelijk dat via andere lidstaten immigranten op termijn doorstromen naar Nederland die op basis van veel minder strenge normen (maar nog wel binnen de

EU normen) in andere lidstaten zijn toegelaten. Handlingsruimte geven aan andere lidstaten kan het eigen beleid en de eigen beleidsruimte doorkruisen.

Ten slotte speelt het zogenoemde democratisch deficit of democratisch tekort in de Europese Unie een rol. Op een dag zonder Europa zullen onze drie Nederlandse burgers stemrecht hebben voor de Nederlandse Tweede Kamer, waar alle belangrijke beslissingen worden genomen; op een dag met Europa zullen zij ook stemrecht hebben voor het Europees Parlement. Omdat het Europees Parlement minder bevoegdheden heeft dan een nationaal parlement, vloeit de democratische controle op de besluitvorming van de Raad of de Commissie weg. Er zijn echter meerdere punten waarop dit evenwicht weer enigszins wordt teruggebracht (Goudappel, 2010). Nederland is vertegenwoordigd in de Raad en daardoor ook betrokken bij de onderhandelingen over nieuwe Europese regelgeving, en besluit altijd mee, hoewel men overstemd kan worden. Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden (eind 2009), heeft ook het Nederlandse parlement een stem door middel van de zogenaamde 'gele kaart'-procedure,<sup>33</sup> waardoor het mee kan werken aan het blokkeren van regelgeving op Europees niveau.

Overigens zijn niet alle beleidsbeslissingen Europees. Met name belastingen, het stelsel van gezondheidszorg, het lagere en middelbare onderwijs en uitkeringen vallen in principe niet onder de bevoegdheden van de Europese Unie. Wel heeft het Europese Hof van Justitie in het verleden bijvoorbeeld vastgesteld dat ook medische behandelingen in andere lidstaten door Nederlandse zorgverzekeraars niet geweigerd kunnen worden na voorafgaande toestemming als de kosten niet hoger zijn dan in Nederland. Reden voor deze uitspraken ligt in het vrije verkeer. Als gevolg van deze jurisprudentie gaan meer en meer Nederlanders naar artsen en ziekenhuizen over de grens.

### 3 Effecten

Wanneer merken Sarah, Anna en Peter het verschil op een dag zonder Europa? Op verschillende momenten en bij vele activiteiten. Veel zaken die we als gewoon beschouwen in het dagelijks leven zijn door de EU beïnvloed. Grensoverschrijding heeft een effect zowel bij het reizen als bij het bepalen van de prijs van producten. Thuis, in de winkel en op het werk zullen er verschillen zijn door andere consumentenbescherming of ander sociaal beleid. Op sociaal gebied en voor het milieu is grensoverschrijding niet eens nodig voor Europese invloed. En ten slotte zijn er wellicht financiële verschillen. Hieronder volgt een korte impressie.

---

33 Van een 'gele kaart' is sprake wanneer minimaal een derde van de parlementen van de lidstaten bezwaar maakt tegen een Europees wetvoorstel omdat dat niet zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel en derhalve niet Europees maar nationaal moet worden geregeld, en dit gemotiveerd laat weten aan de indiener van het voorstel (doorgaans de Commissie). Die moet dan het voorstel heroverwegen. Medio 2012 is op deze wijze de eerste gele kaart uitgedeeld toen twaalf volksvertegenwoordigingen bezwaar maakten tegen Europese ontwerpregelgeving inzake het stakingsrecht: ook het Nederlandse parlement was van mening dat dat een *nationale* aangelegenheid betreft.

### 3.1 Het dagelijks Leven

Ook als zij niet de grens overgaan merken de drie Nederlandse burgers veel van invloeden van de Europese Unie. Zo zijn er veel Europese standaarden voor producten, of ze nu wel of niet uit een andere lidstaat komen. Dit gaat om consumentenbescherming, milieubescherming en voedselveiligheid. In Europese regelgeving is neergelegd dat de uitstoot van fijnstof beperkt moet worden om de luchtkwaliteit voor de bevolking zo goed mogelijk te houden. Nederland heeft moeite om de in de richtlijn gestelde normen te halen. Als Anna of Peter met hun kinderen in het weekend of de vakantie ergens in Nederland van de natuur willen genieten is veel van de natuurbescherming te danken aan Europese verplichtingen van Nederland: de kwaliteit van het zwemwater in meren bijvoorbeeld, en de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben ervoor gezorgd dat de natuurlijke leefomgeving van dieren wordt beschermd. De Habitatrichtlijn zorgt overigens ook voor praktische problemen: in de afgelopen jaren zijn al veel bouwprojecten stilgelegd omdat de natuurlijke leefomgeving van bijvoorbeeld de korenwolf erdoor in gevaar zou komen. Ook de discussie over het onder water zetten van de Hedwigepolder in Zeeland heeft direct met deze richtlijn te maken omdat het als compensatie voor het vernietigen van andere habitats (zoals verplicht in de richtlijn) is afgesproken in een verdrag tussen de Nederlandse en de Vlaamse regering.

Niet alleen de natuur wordt beschermd door Europese regelgeving, ook andere dagelijkse zaken blijken Europees ingegeven. Sarah en Anna komen namelijk wellicht in aanmerking voor een huurwoning in de sociale sector. Hier is zowel positieve als negatieve invloed van de Europese Unie merkbaar. Vanwege de Europese staatssteunregels heeft de Europese Commissie in een besluit neergelegd dat de Nederlandse woningcorporaties minmaal negentig procent van hun vrijkomende woningen in de sociale huursector toe moeten wijzen aan huishoudens met een verzamelinkomen beneden 34.085 euro (prijspeil 2012). Sarah en Anna zouden hierdoor wellicht net buiten de boot kunnen vallen. Maar ook heeft de Europese Unie maatregelen genomen om de duurzaamheid van sociale huurwoningen te verzekeren en heeft zij eisen gesteld aan bijvoorbeeld isolatie.

Een zeer bekend voorbeeld van Europese invloed op het dagelijks leven is het rookverbod in de horeca, waar felle voor- en tegenstanders van zijn, in Nederland en in veel andere lidstaten. Omdat de Europese Unie niet de bevoegdheid heeft om maatregelen voor te schrijven op het gebied van volksgezondheid maar uitsluitend zulke maatregelen mee kan nemen in ander Europees beleid, is het verbod niet zozeer bedoeld om de gezondheid van klanten te beschermen maar van de werknemers in de horeca. Dat is dan ook de reden voor de uitzondering voor café's waar de eigenaar zelf achter de bar staat en niemand in dienst heeft. In het kader van de volksgezondheid zijn er ook regels opgesteld waarin de reclame voor rookwaren aan strikte voorwaarden zijn verbonden.

Als de Europese regelgeving in al deze voorbeelden niet zou hebben bestaan, zouden Sarah, Anna en Peter in hun dagelijks leven veel zaken anders beleven. Natuurbescherming zou zich anders hebben ontwikkeld, het is maar de vraag of het rookverbod in de horeca er zou zijn geweest, en waarschijnlijk zou de inkomensgrens voor sociale huurwoningen nog steeds veel hoger hebben gelegen. Op deze wijze heeft de Europese Unie een positief en een negatief effect op ons dagelijks leven.

## 3.2 Grenzen

Een van de duidelijkste invloeden van de Europese Unie is de fysieke afschaffing van de binnengrenzen, de grenzen tussen de lidstaten. Dit is feitelijk in 1995 gebeurd als uitvloeisel van de Schengen-Overeenkomst. Eerder al, in 1960, hadden de drie Benelux-landen de onderlinge grenscontroles afgeschaft. Binnen de EU zijn de burgers eraan gewend dat er geen grensovergangen zijn maar dat is een unieke situatie. Wil men nu van het vliegveld van Belgrado in Servië per auto naar Brčko in Bosnië-Herzegovina reizen, dan zal men zowel bij de Servisch-Kroatische als bij de Kroatisch-Bosnische grens meerdere malen zijn paspoort moeten laten zien en wellicht de auto uitgebreid moeten laten doorzoeken. Zonder de EU zou dat ook bij ons het geval zijn: Sarah zou veel extra tijd kwijt zijn door grenscontroles. Even goedkoop tanken over de grens zou lange wachttijden heen en terug bij het overschrijden van de grens kunnen betekenen. Ook een vakantiereis naar Italië kan tijdens schoolvakanties lang gaan duren: bij alle grensovergangen zou het druk worden. Bij vliegvluchten tussen Schengenlanden moet er ook rekening gehouden worden met de lange wachttijd voor de douane na aankomst.

Niet alleen de gewone reiziger en toerist zou van zo'n beperking last hebben, ook het bedrijfsleven zou er hinder van ondervinden. De vele controles die vroeger ook altijd aan de grens tussen lidstaten werden uitgevoerd bij de uit- en invoer van goederen, zouden weer plaatsvinden. Dat is niet alleen kostbaar omdat er vele papieren nodig zijn, maar ook omdat de levertijd aanzienlijk langer zou zijn. Om niet te spreken over de vele wisselkoersen die moeten worden berekend als er zonder de EU geen eenvormige munteenheid zou zijn.

Verwant aan de problemen die de reiziger zou ondervinden bij grensovergangen, is de vanzelfsprekendheid waarmee wij in de lidstaten van de EU van het beginsel van non-discriminatie op basis van nationaliteit uitgaan. Tot het moment van toetreding van Slowakije betaalden niet-Slowaken een aanzienlijk hoger bedrag voor een kaartje voor de opera in Bratislava en voor een kaartje voor de trein van Bratislava naar Wenen. Na toetreding werden de hoge prijzen gerekend voor niet-EU-burgers, de lage voor alle EU-burgers. In veel derde landen is het gebruikelijk de eigen burgers een lagere prijs te berekenen dan buitenlanders. Op onze dag zonder Europa zou Sarah in de andere EU-landen ongetwijfeld bij alle toeristische attracties meer betalen dan de lokale bevolking, en misschien ook wel voor vervoer, hotelkamers en maaltijden in restaurants.

Tijdens vakantie in een andere lidstaat zullen er voor bijvoorbeeld Sarah ook praktische zaken anders zijn zonder Europa. Bel-, mail- en roamingkosten zouden veel hoger zijn. De mogelijkheden voor vluchten zouden beperkt kunnen zijn omdat landingsrechten minder gemakkelijk worden toegekend. Maar niet alleen op vakantie merkt Sarah de gevolgen van Europese integratie. Zij woont namelijk in een grensregio. Zoals de Raad voor het openbaar bestuur in een rapport (2008) aantoonde, is er veel samenwerking tussen decentrale overheden over de grens om praktische en juridische problemen voor burgers en bedrijven die grensoverschrijdend willen werken, wonen, onderwijs volgen et cetera, uit de weg te ruimen. Bijzonder is dat het heel gewoon wordt gevonden dat een dergelijke samenwerking tussen decentrale overheden in grensregio's bestaat en dat de Nederlandse overheid er naar streeft dat er geheel vrij verkeer moet komen met een onbelemmerde samenwerking op regionaal en lokaal niveau. Op een dag zonder Europa heeft Sarah niet de

mogelijkheid om gebruik te maken van de samenwerking die momenteel wordt versterkt maar zal zij de grenzen als een feitelijke belemmering beschouwen. Al met al is grensoverschrijding voor Sarah op een dag zonder Europa niet alleen tijdrovend, maar ook ingewikkeld en duur.

### 3.3 Werk

Ook op hun werk blijken er voor Sarah, Anna en Peter veel arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden anders te zijn op deze dag zonder Europa. De arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in Nederland zouden zich namelijk op zijn minst anders hebben ontwikkeld zonder de zeer sterke invloed van de EU. Daarbij gaat het niet zozeer om het vrij verkeer van werknemers, waar zo'n vijf procent van de Europese bevolking gebruik van maakt, maar vooral om het niet-grensoverschrijdende sociale beleid van de EU. Dit heeft zich ontwikkeld uit het recht op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen dat al in het oorspronkelijke EEG-Verdrag was opgenomen op initiatief van Frankrijk. Dit land had als enige van de oprichtende staten dit beginsel in de nationale wetgeving opgenomen. Omdat Frankrijk bang was voor de concurrentiepositie ten opzichte van de andere lidstaten door de hogere arbeidskosten (Dinan, 2010). Nederland heeft de gelijke beloning voor mannen en vrouwen daarmee in elk geval veel eerder ingevoerd dan uit nationaal beleid zou zijn voortgevloeid. Het is dus niet zeker dat Sarah en Anna dezelfde arbeidsvoorwaarden en hetzelfde salaris zouden hebben als hun mannelijke collega's. Ook de latere ontwikkelingen dit beleidsgebied zijn vaak ingegeven door Europese verplichtingen. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen wat betreft de arbeidsvoorwaarden heeft een grote impuls gekregen door een arrest over de toenmalige Belgische luchtvaartmaatschappij Sabena in de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin werd bepaald dat de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen gelijk dient te zijn.

Omdat Anna een beroep uitoefent waarbij ze *on call* moet zijn of uren wachtend moet doorbrengen op het werk, zoals elke nachtverpleegkundige, arts of brandweerman, dan tellen de wachturen waarop niet hoeft te worden gewerkt niet meer als gewerkte uren. Ook zou haar werkgever misschien zwangerschapsverlof als vakantiedagen kunnen rekenen en ook op andere onderdelen van sociaal beleid zouden er verschillen zijn. Daarbij komt dat haar keuze uit banen relatief beperkt is: zonder vrij verkeer van werknemers moeten Sarah, Anne en Peter aan strenge eisen voldoen als zij een baan in een andere lidstaat zou willen krijgen, want dat wordt nationaal bepaald, waarbij er naar hartenlust onderscheid kan worden gemaakt tussen de eigen onderdanen en buitenlandse werknemers.

Voor Peter is de internationale baan gemakkelijk omdat er vrij verkeer bestaat. Internationale bedrijven hebben zonder belemmering vestigingen in verschillende lidstaten en kunnen werknemers aantrekken uit al deze landen. Peter is er daar een van. Hij kan heen en weer reizen tussen verschillende vestigingen en kan zonder beperking worden overgeplaatst. Helaas reist hij vaak naar Londen, wat niet tot het Schengen-gebied behoort. Daarom zal hij aan beide kanten van de grens zijn paspoort moeten laten zien. De Schengen-regels hebben alleen betrekking op kortdurend bezoek aan een andere lidstaat; de EU-regels zien op het werken of het vestigen van een bedrijf in een andere lidstaat. Een lidstaat als het Verenigd Koninkrijk behoort niet tot de

zogenaamde Schengen-landen maar is wel een lidstaat. Ook als Peter na deze baan de smaak van een internationale baan te pakken heeft gekregen en een soortgelijke baan in een andere lidstaat wil gaan zoeken, heeft hij op een dag zonder Europa niet alleen veel minder mogelijkheden om een baan buiten Nederland te krijgen, maar bij verwerving van de baan zou hij andere arbeidsvoorwaarden hebben en meer belasting moeten betalen dan zijn lokale collega's. De regels van de interne markt voor het vrije verkeer van werknemers gelden dan namelijk niet en dus kan de nieuwe werkgever discrimineren naar nationaliteit of moet hij dat zelfs op grond van nationale regelgeving.

De dochter van Peter is op uitwisseling van haar universiteit aan het studeren in Berlijn. Dat is ongetwijfeld op basis van een zogenaamde ERASMUS-overeenkomst. Zo'n overeenkomst wordt gesloten tussen universiteiten in verschillende lidstaten en goedgekeurd door de Europese Commissie. Er wordt dan door de ontvangende universiteit geen collegegeld gevraagd, de resultaten van de vakken die de dochter in Berlijn volgt worden aan haar eigen universiteit erkend, en zij krijgt een extra financiële bijdrage. Op een dag zonder Europa moet de dochter ten eerste hopen dat zij wordt ingeschreven aan de universiteit in Berlijn, wat nu binnen de EU niet zomaar geweigerd kan worden, en wellicht veel collegegeld moeten betalen. De zaak Gravier heeft aan deze laatste praktijk al eerder een einde gemaakt. Daarnaast zijn vakken gemakkelijk vergelijkbaar gemaakt onder het zogenaamde Bologna-systeem, waar tevoren elke universiteit in theorie een eigen systeem kon hebben waardoor het onmogelijk was om studiepunten gewoon mee te nemen. Overigens laat uitgebreide Europese jurisprudentie zien dat ook stages onder deze regels kunnen vallen: ook in andere lidstaten moeten onder gelijke voorwaarden stages gelopen kunnen worden. En ook studiefinanciering moet mee te nemen zijn; onder omstandigheden is het zelfs mogelijk om de gehele studie in een andere lidstaat te volgen met meeneming van Nederlandse studiefinanciering als dit nergens anders kan worden gedaan. Omdat Nederland dit allemaal niet toestond, is het geheel door middel van Europese jurisprudentie tot stand gekomen. Voor studenten is het geheel of gedeeltelijk studeren in een andere lidstaat op een dag zonder Europa dus heel moeilijk.

### 3.4 In de winkel

Als Sarah, Anna en Peter naar een willekeurige winkel gaan in Nederland of in een andere lidstaat tijdens een van hun reizen, zullen zij op hun dag zonder Europa voor verrassingen komen te staan. De keuze uit producten afkomstig uit andere lidstaten zal beperkt zijn, en duurder indien beschikbaar. Als Sarah een stukje Franse kaas wil kopen, zal dat in de Nederlandse supermarkt aanzienlijk duurder zijn dan onder het regime van de EU het geval is: het transport heeft langer geduurd, er zijn waarschijnlijk invoerrechten over betaald. Dit is het geval als het stukje Franse kaas al verkocht mag worden in een Nederlandse supermarkt: het moet wat betreft kwaliteit en hygiëne aan de Nederlandse nationale eisen voldoen, die waarschijnlijk zijn opgesteld voor Nederlandse kaas. De wisselkoersen tussen de Franse en de Nederlandse munteenheid zullen ook een negatieve invloed op de prijs hebben gehad. Maar ook is de keuze breder: niet alleen Nederlandse dure merkproducten zullen verkrijgbaar zijn, maar ook goedkopere die misschien uit andere lidstaten komen. Voor Anna een belangrijk punt omdat zij op haar uitgaven zal moeten letten. Als het gaat om een product van buiten de Europese Unie, bananen bijvoorbeeld, zal er een willekeurig,



door Nederland (misschien beperkt onder druk van de Wereldhandelsorganisatie) vastgesteld importtarief over zijn geheven waardoor de prijs in de winkel erg hoog kan zijn. Dit laatste is vooral van belang voor groente en fruit.

De drie Nederlanders zullen ook andere verschillen tegenkomen in de supermarkt. De productbenamingen zijn niet gestandaardiseerd zoals ze dat bijvoorbeeld in de EU zijn onder regelgeving als de zogenaamde EU-cacao-richtlijn. Een product mag alleen als 'chocolade' worden verkost als er voor minimaal 35 procent droge cacaobestanddelen in is verwerkt. Wanneer een 'chocolade'-product een lager percentage cacao bevat, heet het bijvoorbeeld 'cacaofantasie'. Zonder een dergelijke richtlijn is het moeilijk producten uit andere landen te beoordelen. Omdat de Europese Unie consumentenbescherming hoog in het vaandel heeft staan en deze een stevige basis in de Verdragen heeft gegeven, is er veel regelgeving ontwikkeld die hierop betrekking heeft. Als er een colporteur aanbelt die Sarah allerhande producten wil aansmeren, valt zij onder de minimale bescherming die het Nederlandse recht vroeger bood: zij zou slechts zeer kort de tijd hebben om van de aan de deur gesloten overeenkomst af te komen.

Bij thuiskomst met de nieuwe aankopen zouden Sarah, Anna en Peter tegen enkele praktische problemen aanlopen op een dag zonder Europa. Als Sarah de was gaat doen, bijvoorbeeld, zullen er geen standaard-waslabels zijn voor haar kleding. Wellicht heeft elk land eigen labels ontwikkeld waardoor de wasinstructies anders zijn voor tijdens haar reizen in het buitenland gekochte kleding. Ook voor speelgoed dat Peter uit andere lidstaten heeft meegenomen voor zijn kinderen, zouden op deze dag de labels ontbreken. Het bekende EC-label, dat aangeeft dat het speelgoed goedgekeurd is volgens Europese normen, is er dan niet. Dit label is er dus ook niet voor allerhande huishoudelijke apparatuur zoals dat nu wel het geval is. Hoe warm kan het nieuwe shirt worden gewassen? Is de in België gekochte grasmaaier wel veilig? Een uitzondering hierop is het voltage en de stekker voor elektrische apparaten: binnen de EU is men er nog steeds niet in geslaagd hiervoor een standaard vast te stellen. Hoewel de Nederlandse standaard in de meeste andere EU-lidstaten gebruikelijk is, is dat niet het geval in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Daar gekochte elektrische apparatuur kan dus niet in Nederland worden gebruikt zonder aanpassing. Wel zal een Britse producent zich aan de Nederlandse standaard moeten houden als deze in Nederland wil verkopen.

### 3.5 Financiële gevolgen

Hoe een dag zonder Europa er op financieel gebied uit zou zien is lastiger vast te stellen. In de politiek wordt nogal eens beweerd dat die gevolgen voor Nederland vooral negatief zouden zijn, zie bijvoorbeeld de discussie over de euro. Op een dag zonder Europa levert het niet-bestaan van het systeem van Europese aanbestedingen voor Sarah, Anna en Peter waarschijnlijk voordelen op. De keuze van bijvoorbeeld de computerleverancier en van de cateraar op het werk is vrij waardoor niet alleen naar de prijs en de strikte voorwaarden wordt gekeken, maar ook naar kwaliteit en wensen van de klanten. Maar het is onduidelijk of zij op een dag zonder Europa positieve of negatieve effecten zouden ondervinden door het nooit ingevoerd zijn van de euro. Het voert te ver voor dit essay om dit uitgebreid te behandelen. Wel is het voor hen van belang dat de euro is gecreëerd als onderdeel van de vervolmaking van de interne markt. Het vergelijken van kosten en prijzen en het

ontbreken van wisselkoersen maken het gemakkelijker om handel te drijven tussen lidstaten. Zonder een dergelijk mechanisme zouden geïmporteerde producten duurder zijn en zou de economie zich anders hebben ontwikkeld.

## 4 Conclusie

Al met al zou een dag zonder Europa er in elk geval heel anders uitzien dan een dag met Europa. Sarah, Anna en Peter zouden verbaasd zijn over de praktische obstakels die het reizen met grensovergangen oplevert. In het dagelijks leven, zowel thuis als in de winkel zou het aanbod aan producten verschillen en zouden de prijzen van niet-Nederlandse producten hoger zijn. Kleine zaken die we voor gewoon aannemen, zoals de symbolen op waslabels, zouden verschillen. Discriminatie naar nationaliteit zou gebruikelijk zijn. Ook op hun werk zouden Sarah, Anna en Peter merken dat er geen Europese invloed op de Nederlandse wetgeving met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden zou zijn geweest. We beschouwen veel verworvenheden van Europa als vanzelfsprekend. Door uitsluitend de lastigere aspecten te benadrukken, vergeten we hoe veel gemakkelijker de Europese integratie ons dagelijks leven heeft gemaakt.

In de politiek en in de media wordt veel aandacht besteed aan mogelijk negatieve toekomstige Europese ontwikkelingen. Wel of niet betalen aan een Europees steunfonds, er komen veel werknemers binnen uit nieuwe lidstaten die onze banen zouden overnemen, Europa wil het stakingsrecht beperken: een keuze uit berichten in de media begin mei 2012. Afgezien van het feit dat deze punten niet allemaal even correct over het voetlicht worden gebracht, wordt hierbij met name niet gekeken naar de voordelen (en de nadelen, zie het Europees aanbestedingssysteem) die we in het dagelijks leven hebben van de Europese integratie en de mogelijke invloed die we kunnen uitoefenen op deze ontwikkelingen.

Hoewel uit bovenstaand overzicht blijkt dat er ook als lid van de Europese Unie voor Nederland en zijn inwoners veel problemen bestaan die (mede) veroorzaakt worden door dit lidmaatschap, zijn er ook veel elementen die we als positief en vanzelfsprekend beschouwen. In hun communicatie zouden politieke partijen en de overheid beter kunnen benadrukken welke effecten de Europese Unie heeft op ons dagelijks leven. Er zijn zoveel zaken waar niet meer bij wordt nagedacht en waarvan veel mensen aannemen dat deze er altijd waren en altijd zullen blijven. Die vanzelfsprekendheid dient te worden doorbroken.

## Literatuur

- Amtenbrink, F., en H.H.B. Vedder (2010), *Recht van de Europese Unie*, vierde druk, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Dane, M., en F.A.N.J. Goudappel (2011), 'European Criminal Law', in: Sarah Wolf, Flora A.N.J. Goudappel en Jaap W. de Zwaan (red.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, Den Haag: T.M.C. Asser Press/Boom Juridische Uitgevers, p. 155-171.
- Dinan, D. (2010), *Ever Closer Union*. An Introduction to European Integration, vierde druk, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- *Europa zonder Grenzen*. Interne Markt, officiële website van de Europese Unie: [http://europa.eu/pol/singl/index\\_nl.htm](http://europa.eu/pol/singl/index_nl.htm).
- Goudappel, Flora (2010), *The Effects of EU Citizenship* (2010), Den Haag/Cambridge: T.M.C. Asser Press/Cambridge University Press.
- Hogenbirk, Sjoerd, en Sebastiaan Princen (2010), 'Het soortelijk gewicht van Europese wetgeving. de invloed van de EU nader bekeken', in: *Bestuurskunde*, nr. 1, p. 71-79.
- Raad voor het openbaar bestuur (2008), *Besturen over grenzen*. Opgave voor alle bestuurslagen, Den Haag: Rob.
- Ruiter, Marcel de (2009), *Het profijt van Europa*, website Europa-nu.nl: [http://www.europa-nu.nl/id/vi59iky1j2vo/het\\_profijt\\_van\\_europa](http://www.europa-nu.nl/id/vi59iky1j2vo/het_profijt_van_europa).
- Smits, Jan (2010), 'Full Harmonization of Consumer Law? A Critique of the Draft Directive on Consumer Rights', in: *European Review of Private Law*, nr. 1, p. 5-14
- Straathof, Bas, Gert-Jan Linders, ArjenLejour en Jan Möhlmann (2008), *The Internal Market and the Dutch Economy. Implications for trade and economic growth*, CPB-document nr. 168, Den Haag: CPB.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Europa in Nederland*, WRR-rapport nr. 78, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Regelgeving

- Kaderbesluit 2002/584/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten. OJ L 190/2002.
- Richtlijn 2000/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2000 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie. OJ L 197/2000.
- Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten. OJ L 144/1997.
- Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. PBL 152 van 11 juni 2008, p. 1-44.

## Jurisprudentie

- Zaak 293/83, 13 februari 1985, Gravier: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?argo=gravier&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=nl&RechType=RECH\\_mot&idRoot=1&refinecode=JUR\\*T1%3DV100%3BT2%3D%3BT3%3DV1&Submit=Zoeken](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?argo=gravier&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=nl&RechType=RECH_mot&idRoot=1&refinecode=JUR*T1%3DV100%3BT2%3D%3BT3%3DV1&Submit=Zoeken).
- Zaak C-388/01, 16 januari 2003, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek: [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62001J0388&lg=nl](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62001J0388&lg=nl).

- Zaak 149/77, 15 juni 1978, Gabrielle Defrenne tegen de Belgische Luchtvaartmaatschappij Sabena:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61977J0149:NL:HTML>.
- Zaak C-151/02, 9 september 2003, Landeshauptstadt Kiel tegen Norbert Jaeger:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0151:NL:HTML>.
- Zaak C-350/06 en C-520/06, 29 januari 2009, Schultz/Hoff arrest:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:069:0003:02:NL:HTML>.



## 7. Toegankelijke handhaving van EU-wetgeving met SOLVIT Centra

*Een informeel geschillenbeslechtingsmechanisme om de Europese interne markt beter te laten functioneren*

Michael Kaeding

*De Europese interne markt is een van de omvangrijkste en belangrijkste symbolen van de Europese integratie. Terwijl een goed functionerende interne markt, in theorie, grote kansen biedt voor de Europese burgers en bedrijven, zorgt de vertraagde en onjuiste uitvoering van de interne marktregels in de praktijk vaak voor een sterke gefragmenteerde ‘lappendeken van regels’, die burgers en bedrijven ervan weerhoudt om over de landsgrens hun rechten uit te oefenen. Dit is vooral riskant in een door crisis geteisterde EU, die een goed functionerende interne markt en openlijke steun van haar burgers meer dan ooit nodig heeft om haar productiviteit en het concurrentievermogen in een snel veranderende wereld met agressieve wereldwijde concurrentie uit opkomende landen te versterken. Burgers en bedrijven kunnen zich bij de hier bedoelde problemen wenden tot de EU-instellingen (Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie) of de nationale rechter. Een alternatieve (nieuwe) manier om street-level rechtshandhaving in de EU te garanderen, is door middel van SOLVIT; een buitenrechtelijk geschillenbeslechtingsmechanisme dat voorziet in snellere oplossingen voor de problemen die van grensoverschrijdende aard zijn. Op het eerste gezicht lijkt SOLVIT wellicht een technisch-juridisch instrument dat ver van de dagelijkse realiteit van burgers af staat. Maar het is juist dit soort instrumenten die in hun uitwerking het verschil kunnen maken tussen wel of geen ‘gelijk speelveld’, en dus zeer bepalend zijn voor de mate waarin burgers en bedrijven (met name in een open economie als die van Nederland) dankzij de EU welvarender kunnen worden. Zodoende is deze invalshoek een relevant onderdeel van de discussie over de EU, en haar legitimiteit in de ogen van burgers.*

### 1 Inleiding: de niet-naleving van EU-wetgeving is de achilleshiel van de EU

De Europese interne markt is een van de meest omvangrijke en belangrijke symbolen van de Europese integratie. De markt omvat vele beleidsgebieden waarop de EU zeer invloedrijk is. Hieronder vallen onder andere de Europese douane-unie, de eenheidsmunt, het Akkoord van Schengen en veel ander beleid en andere wetten die zijn ontworpen om de verschillende nationale Europese economieën te verenigen tot een eenheid.

Hoewel de interne markt Europese burgers in theorie veel mogelijkheden biedt, zien de zaken er in de praktijk soms anders uit. Aan de ene kant wordt EU-wetgeving vaak te laat omgezet in nationale wetgeving (Falkner et al., 2005; Voermans en Steunenberg, 2006; Haverland et al., 2011), waarbij meer dan zeventig procent van de Europese richtlijnen niet voor het verstrijken van de deadline ten uitvoer gelegd wordt (Kaeding, 2007). Het meest recente scorebord van de Europese

Commissie laat zien dat 74 richtlijnen betreffende de interne markt nog geen volledige resultaten geboekt hebben, door het ontbreken van nationale omzettingsmaatregelen in een of meer lidstaten (Europese Commissie, 2011). Bovendien geven lidstaten zichzelf na het verstrijken van de deadline te vaak zes tot negen maanden extra de tijd om de uitvoeringswetgeving aan te nemen. Naast de vertraagde omzetting, worden de richtlijnen van de interne markt te vaak onjuist toegepast (Versluis, 2007; Kaeding, 2012), waardoor er een sterk gefragmenteerde 'lappendeken van regels' ontstaat, die burgers en bedrijven ervan weerhoudt hun rechten uit te oefenen. Op de lange termijn zijn de vertraagde en onjuiste handhaving van EU-wetgeving zeer problematisch, omdat deze de geloofwaardigheid en de reputatie van de interne markt in gevaar brengen. Dit is een serieuze bedreiging voor het gehele EU-project.

Neem het volgende voorbeeld van een Nederlandse kapper uit Rotterdam. Hij runde al tien jaar met succes een kapsalon in Nederland en wilde nu een zaak in Berlijn beginnen. Hiervoor moest hij bewijzen dat hij voldoende ervaring in zijn vak had. Als goed geïnformeerd EU-burger verstreekte hij alle noodzakelijke documentatie, maar de lokale Duitse autoriteiten wezen zijn aanvraag voor de benodigde vergunning af. Zij beweerden dat zijn ervaringscertificaat van het ministerie van Onderwijs in Den Haag niet door de juiste Nederlandse autoriteit was afgegeven. Om die reden kon de Nederlandse kapper zijn salon niet openen.

Wat kunnen wij van deze alledaagse zaak leren? Allereerst was de lokale Duitse autoriteit kennelijk niet op de hoogte van EU-Richtlijn 1999/42/EG betreffende de invoering van een algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties. De bijlage, die eind 1999 al aangenomen is, vermeldt alle organisaties die deze ervaringscertificaten kunnen verstrekken. Het Nederlandse ministerie van Onderwijs in Den Haag is er een van. Dienovereenkomstig had de verklaring van de kapper geaccepteerd moeten worden. Ten tweede was het geen probleem van niet-omzetting. In feite had Duitsland de betreffende richtlijn min of meer op tijd en juist omgezet op 09/10/2002 met de *Fünfte Verordnung zur Änderung der EWG/EWR-Handwerk-Verordnung*. Dit was jaren voordat de Nederlandse kapper zijn verzoek indiende. Dit houdt in dat dit geen nationaal probleem van niet-omzetting was, maar dat een regionale overheidsinstantie de Europese/nationale wetgeving onjuist toepaste.

Een manier om dergelijke problemen op te lossen is om je tot de Europese Commissie als 'hoedster van de Verdragen' te wenden. In die hoedanigheid houdt de Commissie scherp toezicht, controleert zij en dient zij indien nodig klachten in bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, om er voor te zorgen dat andere EU-instellingen, lidstaten, bedrijven en individuele burgers het *acquis communautaire* naleven. Maar dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot een oplossing van het specifieke probleem van een persoon. De Nederlandse kapper had zijn zaak ook voor de Duitse rechter kunnen brengen. Maar een rechtsgang kost vaak veel tijd en is duur, hetgeen rampzalig kan zijn voor kleinere

bedrijven of burgers, die bijvoorbeeld op een openstaande vacature in een andere lidstaat willen reageren.<sup>34</sup>

Hier schieten de SOLVIT Centra te hulp: een buitengerechtelijk mechanisme voor geschillenbeslechting dat snelle en informele oplossingen biedt voor grensoverschrijdende problemen die betrekking hebben op overheidsinstanties die EU-wetgeving onjuist toepassen.<sup>35</sup> Het huidige *acquis communautaire* omvat 1521 richtlijnen en 976 verordeningen met betrekking tot verscheidene gebieden van de interne markt, zoals de erkenning van diploma's, die ruimschoots ruimte overlaten voor vergelijkbare onjuiste toepassingen en waarvoor derhalve minder formele oplossingen vereist zijn. In ons voorbeeld kwam het Duitse SOLVIT Centrum tussenbeide en stelde de lokale Duitse autoriteit op de hoogte van haar onjuiste toepassing van de EU-wetgeving. Vanaf dat moment duurde het slechts een week voordat de vergunning werd afgegeven en de Nederlandse kapper uit Rotterdam zijn zaak in Berlijn kon beginnen.

Het idee is om de onjuiste toepassing van EU-wetgeving op een informele, snelle en effectieve manier te verhelpen. Burgers weten de SOLVIT Centra steeds beter te vinden. Het aantal zaken in het SOLVIT-systeem is spectaculair gestegen, terwijl deze stijging niet zichtbaar is in de Europese inbreukprocedures. Dit betekent waarschijnlijk dat verschillende soorten eisers, verschillende soorten zaken aandragen bij het SOLVIT-systeem. SOLVIT is bedoeld voor het oplossen van klachten van burgers en bedrijven. Sommigen zouden, om te beginnen, hun klacht niet bij de Commissie hebben ingediend, en hun zaken zouden ook niet tot inbreukprocedures geleid hebben. De toegevoegde waarde van de SOLVIT Centra zit hem in de hoge mate van informaliteit, waardoor de barrière voor burgers, bedrijven en lidstaten lager is. SOLVIT Centra zorgen dus voor een absoluut grotere overeenstemming met de EU.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: ten eerste zal ik het innovatieve, buitengerechtelijke geschillenbeslechtingssysteem SOLVIT uitleggen en vervolgens zal ik de prestaties van de SOLVIT Centra in de lidstaten beoordelen. Het moge duidelijk zijn dat niet iedere zaak binnen een week opgelost wordt. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen SOLVIT Centra en lidstaten. Op basis van rapporten van SOLVIT en gesprekken met het personeel van de Centra en het ondersteuningsteam van de Europese Commissie, zal ik vier Centra met contrasterende verwerkingssnelheden en oplossingspercentages van zaken, met elkaar vergelijken (de SOLVIT Centra in België, Zweden, Griekenland en Italië). Er kunnen twee succesfactoren vastgesteld worden met betrekking tot de

---

34 Een ander verschil is dat een inbreukprocedure niet noodzakelijkerwijs tot oplossing van een individueel probleem leidt, terwijl dit bij uitspraken van SOLVIT en van nationale rechters wel het geval is, doordat deze bijvoorbeeld bepalen dat de heer of mevrouw x toestemming zou moeten hebben om als leraar in EU-lidstaat y te werken.

35 SOLVIT bestaat sinds juli 2002. Het is een informeel netwerk van ambtenaren van nationale overheden van EU-lidstaten, die op een pragmatische manier samenwerken om problemen voor burgers en bedrijven op te lossen. De Europese Commissie speelt een faciliterende rol in het netwerk, maar is geen directe partij bij het oplossen van de problemen.



institutionele capaciteit van de Centra: de kwantiteit en de kwalificaties van het personeel, en de politieke ondersteuning van de ontvangende overheid.

## 2 Wat zijn SOLVIT Centra?

Elke lidstaat is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving binnen zijn interne rechtsorde (omzetting binnen de gestelde termijnen en correcte toepassing). In artikel 258 VWEU<sup>36</sup> wordt de Commissie omschreven als de hoedster van de Verdragen. Wanneer een lidstaat EU-wetgeving niet naleeft, beschikt de Commissie daarom over eigen bevoegdheden (beroep wegens niet-nakoming) om te trachten aan deze inbreuk een einde te maken en in voorkomende gevallen kan zij de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Commissie zet, hetzij op grond van een klacht, hetzij op grond van vermoedens van inbreuken die zij zelf heeft ontdekt, de stappen die zij gerechtvaardigd acht. In de praktijk dienen de meeste EU-regels echter dagelijks door een groot aantal mensen in de lidstaten toegepast te worden. Het zou onmogelijk en onpraktisch zijn om alle rechtsvorderingen die in deze talloze situaties uit het niet-naleven van de EU-regels voort kunnen komen door één uitvoerende autoriteit – de Commissie – en één rechtbank – het Hof van Justitie van de Europese Unie – te laten uitvoeren.

Het systeem van SOLVIT Centra in de lidstaten, dat niet onder de Commissie valt, maar een netwerk is van lidstaten om de EU-wetgeving op de juiste wijze toe te passen, zou de oplossing kunnen zijn. Het heeft als doel om individuen te helpen die met een probleem geconfronteerd worden dat voortkomt uit de onjuiste dagelijkse toepassing van EU-wetgeving. Het idee van het 'bestrafen' van de nationale autoriteit is hier niet echt een doel, maar dient er uitsluitend voor te zorgen dat dezelfde fout niet nogmaals gemaakt wordt, waardoor andere burgers/bedrijven profiteren.

### 2.1 SOLVIT: een alternatief, kosteloos, buitengerechtelijk geschillenbeslechtsmechanisme

SOLVIT is in 2002 opgezet door de *Aanbeveling van de Europese Commissie van 7 december 2001 betreffende beginselen voor het gebruik van 'SOLVIT' – het netwerk voor probleemoplossing in de interne markt*. Het is een Europees netwerk voor het op informele wijze beslechten van grensoverschrijdende geschillen over de onjuiste en onnauwkeurige toepassing van internemarktregels die zich voordoen tussen burgers of bedrijven en overheidsinstanties in lidstaten. De dienst is kosteloos en heeft een Centrum in iedere EU-lidstaat en in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. Alle Centra maken deel uit van de nationale overheid; de meeste Centra zijn ofwel ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ofwel bij het ministerie van Economische Zaken.

---

36 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

## 2.2 De belangrijkste kenmerken van SOLVIT-zaken

Het aantal grensoverschrijdende zaken blijft stijgen. De afgelopen tien jaar is het aantal SOLVIT-zaken in vier golven gegroeid, van minder dan 200 (2003), 300 (2004), 400 (2005-2006) tot meer dan duizend zaken vanaf 2008 waarbij de afgelopen jaren meer dan drieduizend grensoverschrijdende zaken gemeld werden. Verreweg de meeste zaken (negentig procent) worden aangebracht door burgers. In 2009 werden slechts 162 zaken van bedrijven gemeld (SOLVIT, 2009, p. 7). Tachtig procent van de zaken heeft betrekking op de volgende drie terreinen: verblijfsrechten, sociale zekerheid en erkenning van beroepskwalificaties. Daarna volgen de registratie van motorvoertuigen (vijf procent) en belastingen (vier procent; zie (SOLVIT, 2010, p. 8). Terwijl problemen met betrekking tot de sociale zekerheid met name in Frankrijk en Ierland behandeld worden, doet een groot deel van de problemen met betrekking tot beroepskwalificaties zich voor in Spanje. Dit komt voornamelijk doordat Spanje veel migranten uit andere EU-lidstaten aantrekt. De meeste problemen met verblijfsrechten en visa worden in het Verenigd Koninkrijk gemeld, wat waarschijnlijk het gevolg is van het feit dat het Verenigd Koninkrijk geen deel uitmaakt van de Schengenruimte.

## 2.3 Hoe werkt SOLVIT in de praktijk? Verfrissend onbureaucratisch en snel

Als een burger of bedrijf een zaak aanbrengt bij SOLVIT, controleert het lokale SOLVIT Centrum (het zogenaamde centrum van oorsprong) of de zaak binnen de bevoegdheid van het SOLVIT-systeem valt en voert de zaak vervolgens in een online databank in, waardoor de zaak automatisch doorgezonden wordt naar het SOLVIT Centrum van de lidstaat waar het probleem zich voor heeft gedaan (het zogenaamde leidingnemende centrum). De online databank dient voor het registreren van klachten, het behandelen van zaken en het archiveren ervan. Indien de zaak geaccepteerd wordt (deadline: één week), bedraagt de doeltermijn voor het oplossen van het probleem tien weken. Binnen deze periode zoekt het leidingnemende centrum het benodigde bewijs en juridisch advies om de zaak op te lossen om contact op te nemen met de overheidsinstantie die naar verluidt de internemarktwetgeving geschonden heeft, om te onderhandelen over een oplossing voor het probleem.

Het is belangrijk te weten dat het SOLVIT-systeem hulp biedt bij landsgrensoverschrijdende problemen waarbij een overheidsinstantie betrokken is, maar niet bij geschillen tussen bedrijven en tussen bedrijven en burgers of als er al gerechtelijke procedures lopen. Bovendien hoeft de indiener van de klacht de voorgestelde oplossing niet te aanvaarden. Maar hij kan deze ook niet formeel aanvechten door bemiddeling van SOLVIT. Als alternatief staan er meer tijdrovende rechtsvorderingen tot zijn beschikking.

## 2.4 Op welke wijze verschilt SOLVIT van de EU-inbreukprocedure?

Vergeleken met de inbreukprocedure als gedefinieerd in artikel 258 en 260 VWEU, is SOLVIT een alternatief, aanvullend buitengerechtelijk geschillenbeslechtsmechanisme. Hoewel het geen informatienetwerk is dat juridisch adviseert in EU-zaken, is het ook geen gerechtelijke autoriteit die intervenueert in lopende juridische procedures. In tegenstelling tot inbreukzaken onder artikel 260 VWEU heeft SOLVIT geen rechtsgrondslag. Ten tweede zijn er geen juridische procedures zoals

bij inbreukprocedures. Ten derde is SOLVIT een informele manier om de onjuiste toepassing van internemarktwetgeving op te lossen. Daarbij komt dat het SOLVIT-systeem een stuk sneller is; de gemiddelde behandelperiode voor een zaak is 66 dagen (2011), veel korter dan de gemiddelde doorlooptijd van een zaak bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dientengevolge is SOLVIT een kostenbesparend mechanisme voor burgers en bedrijven, maar ook voor overheidsinstanties. Naar schatting bedragen de totale bespaarde kosten in 2009 128 miljoen euro. Ten vierde is het SOLVIT-systeem uitsluitend van toepassing op de onjuiste toepassing van EU-wetgeving in grensoverschrijdende zaken, terwijl er inbreukprocedures kunnen worden aangespannen tegen iedere schending van EU-wetgeving. Ten slotte is een lidstaat, wanneer het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalt dat er sprake is van een inbreuk, wettelijk verplicht deze te herstellen en kan de lidstaat gedwongen worden forfaitaire sommen of dwangsommen te betalen bij de eerste aanhangigmaking bij het Hof. Het SOLVIT-systeem voorziet daarentegen niet in geen geldelijke sancties, maar streeft naar een pragmatisch herstel van de situatie voor de individuele cliënt. Bovendien zijn de onderhandelde oplossingen niet wettelijk bindend. In de onderstaande tabel worden de belangrijkste verschillen tussen inbreukprocedures en het SOLVIT-systeem op een rijtje gezet.

Tabel 1. Vergelijking van het EU-inbreuksysteem met het pan-Europese SOLVIT-systeem

EU-inbreukprocedure	SOLVIT Centra in de Lidstaten
<ul style="list-style-type: none"> <li>tussen de Commissie en de lidstaat</li> <li>rechtsgrondslag (artikel 258 en 260 VWEU)</li> <li>juridische procedures</li> <li>formeel</li> <li>behandelt de niet-uitvoering en onjuiste uitvoering van EU-wetgeving</li> <li>gemiddelde verwerkingsperiode in 2009 voor een zaak indien aanhangig gemaakt bij het Hof: 27 maanden</li> <li>iedere schending van EU-wetgeving</li> <li>uitspraken van het Hof zijn wettelijk bindend</li> <li>kan dwangsommen of eenmalige forfaitaire sommen voorstellen bij de eerste aanhangigmaking bij het Hof</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tussen lidstaten</li> <li>geen rechtsgrondslag</li> <li>zonder juridische procedures</li> <li>informeel</li> <li>behandelt de onjuiste uitvoering van EU-wetgeving en indien mogelijk ook onjuiste omzetting</li> <li>gemiddelde verwerkingsperiode in 2010: 66 dagen</li> <li>uitsluitend grensoverschrijdende problemen</li> <li>onderhandelde oplossingen zijn niet wettelijk bindend</li> <li>geen geldelijke sancties voorzien</li> </ul>

Het groeiende aantal SOLVIT-zaken in de laatste tien jaar en het feit dat het aantal SOLVIT-zaken het aantal inbreukzaken als in art. 260 VWEU inmiddels heeft overtroffen, laten zien dat SOLVIT voor individuen een goed functionerend alternatief is als zij met problemen worden geconfronteerd bij hun verplaatsingen binnen de EU. Dit is goed nieuws voor burgers en bedrijven in Europa. Waar het gebruik van inbreukprocedures door de Europese Commissie de afgelopen jaren veel te wensen heeft overgelaten, heeft SOLVIT deze politieke ballast niet. Het is een Europees netwerk tussen lidstaten voor het op informele wijze beslechten van grensoverschrijdende geschillen over de onjuiste en onnauwkeurige toepassing van interne marktregels die zich voordoen tussen burgers of bedrijven en overheidsinstanties in lidstaten, met een doeltermijn voor het oplossen van het probleem van tien weken. Elk obstakel minder voor de handhaving van EU-wetgeving verhoogt de geloofwaardigheid en de reputatie van de interne markt en het gehele EU-project. Hoe sneller en hoe probleemgericht, hoe dichterbij de EU-burger.

### 3 Twee succesfactoren voor de goede prestaties van de SOLVIT Centra in de lidstaten

Hoe goed presteren de SOLVIT Centra? Houden ze zich aan hun doeltermijn van tien weken voor het oplossen van een grensoverschrijdend probleem? De gegevens laten zien dat het zelfs mogelijk is om zaken nog sneller te behandelen. In 2010 was de gemiddelde behandelperiode voor een zaak 66 dagen (SOLVIT, 2011, p. 22). Niet alle SOLVIT Centra presteren met evenveel succes. Met betrekking tot de behandelperiode zijn met name Frankrijk, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk, Letland en Italië in verhouding langzaam, waarbij ze de deadline voor SOLVIT Centra van tien weken ruimschoots overschrijden.

Een andere indicator voor het presteren van de SOLVIT Centra is het oplossingspercentage van de behandelde zaken. Er kunnen drie prestatiegroepen onderscheiden worden (SOLVIT, 2009, Bijlage 1). De best presterende Centra (die van Duitsland, Ierland, Cyprus, Portugal, Tsjechië, Roemenië, Italië en België) hebben oplossingspercentages van meer dan negentig procent. Vijf Centra (in Oostenrijk, Polen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Hongarije) hebben tussen de tachtig en negentig procent van de zaken in 2008 afgerond. De overige vijf Centra (waaronder Nederland), presteren in verhouding zwak. De slechtst presterende Centra hebben oplossingspercentages van minder dan tachtig procent, waarbij Zweedse en Griekse Centra zich dicht bij de drempel van vijftig procent bevinden. Tabel 2 bevat een samenvatting van de prestaties van de lidstaten op beide vlakken.

Tabel 2. Prestaties van SOLVIT Centra in termen van verwerkingssnelheid en oplossingspercentage<sup>37</sup>

	<b>Verwerkingssnelheid hoog</b>	<b>Verwerkingssnelheid Gemiddeld</b>	<b>Verwerkingssnelheid laag</b>
<b>Oplossingspercentage hoog</b>	België, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Roemenië	Letland, Portugal	Italië
<b>Oplossingspercentage gemiddeld</b>	Oostenrijk, Bulgarije, Slowakije, Verenigd Koninkrijk	Hongarije, Luxemburg, Nederland, Polen, Spanje	Frankrijk, Noorwegen
<b>Oplossingspercentage laag</b>	Zweden	Slovenië	Denemarken, Griekenland, Malta

Om de succesfactoren van SOLVIT Centra vast te stellen, zijn vier Centra (die van België, Zweden, Italië en Griekenland) geselecteerd, die op beide prestatievlakken (verwerkingssnelheid en oplossingspercentage) varieerden.

### 3.1 Wat verklaart de variatie van de prestatie-indicatoren tussen de SOLVIT Centra?

Ervan uitgaande dat alle lidstaten grensoverschrijdende problemen over het algemeen effectief op willen lossen, moeten de spelers in staat zijn om zich aan de wet te houden. Dit houdt in dat zij snelle, effectieve en efficiënte beslissingen moeten kunnen nemen. Dat is weer afhankelijk van de mate waarin overheden financiële middelen, expertise, bureaucratische organisatie en andere machtsbronnen ter beschikking stellen. Dergelijke overheids capaciteiten voor effectiviteit zullen snelle geschillenbeslechtingen faciliteren, uitgaande van de bereidheid van de spelers om een oplossing te vinden. Daarom zijn institutionele capaciteit en politieke steun essentieel. Het succesvol behandelen van zaken is afhankelijk van de juiste instellingen. Op basis van de volgende analyse zijn twee factoren in het bijzonder van belang: personeel en politieke steun.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Estland, Finland, IJsland, Liechtenstein en Litouwen zijn niet opgenomen in de tabel omdat van de SOLVIT-Centra in die landen geen relevante gegevens voorhanden zijn.

<sup>38</sup> Andere factoren, zoals werkmethoden, zouden ook invloed kunnen hebben. Met name Zweden heeft zijn oplossingspercentage recentelijk aanzienlijk verhoogd door 35 procedures effectiever te benutten gecombineerd met aanzienlijke inspanningen voor het verbeteren van zijn profiel.

### 3.2 Institutionele capaciteit: personeel en juridische capaciteiten

Het aantal personeelsleden van de Centra heeft een aanzienlijke invloed op de verwerkingssnelheid en het oplossingspercentage. De ratio van het aantal zaken en het aantal personeelsleden, en de juridische achtergrond van het personeel zijn in het bijzonder van belang.

Tabel 3. Verhouding aantal zaken/aantal personeelsleden, en aantal advocaten<sup>39</sup>

	Verhouding: aantal zaken/ aantal personeelsleden	aantal advocaten
België	19 (38/2)	1 (van 2)
Italië	35 (106/3)	0 (van 3)
Zweden	11 (54/5)	4 (van 5)
Griekenland	26 (26/1)	0 (van 1)

Of er genoeg personeel is, hangt voor een groot deel af van de hoeveelheid zaken. Tabel 3 geeft de ratio van het aantal personeelsleden in vergelijking tot de hoeveelheid zaken weer. De cijfers laten zien dat hoe lager de ratio is, hoe beter de prestatie van een Centrum is. Het SOLVIT Centrum in Rome heeft bijvoorbeeld een ratio van 35 met slechts drie personeelsleden die maar liefst aan 106 zaken werken. Dit leidt tot een lage verwerkingssnelheid. In Zweden was het aantal personeelsleden van vijf daarentegen adequaat. België heeft ook voldoende personeel met twee werknemers, daar het aantal zaken minder dan veertig procent van dat van Italië omvat. Griekenland heeft daarentegen relatief te weinig personeel met een ratio van 26. Anoushka Janssens, teamleider van het ondersteuningsteam van SOLVIT van de Europese Commissie, wijst op de (te) krappe inzet van personeel:

*‘Met name in deze tijden van economische moeilijkheden zijn er maar weinig mogelijkheden voor de noodzakelijke personeelsuitbreiding in de SOLVIT Centra. Bovendien worden in sommige Centra SOLVIT-taken gecombineerd met andere taken, wat in bepaalde periodes kan betekenen dat er niet genoeg tijd is om SOLVIT-zaken te behandelen en de dienst naar de buitenwereld te promoten om de mogelijkheden van SOLVIT volledig te benutten.’*

Andere gesprekspartners voegden daaraan toe dat ieder Centrum ten minste zes ‘mensmaanden’ op jaarbasis beschikbaar moet hebben om SOLVIT goed te laten functioneren (SOLVIT, 2010, p. 14). Middelgrote SOLVIT Centra hebben minimaal achttien ‘mensmaanden’ nodig, en grote Centra minimaal 24. De personele inzet is een essentiële succesfactor, doordat de hoeveelheid zaken ieder jaar groeit.

39 Bronnen: Jaarverslagen van SOLVIT en gesprekken met medewerkers van de vier onderzochte SOLVIT Centra, en van het ondersteuningscentrum van de Europese Commissie.

Naast het aantal personeelsleden zijn de juridische capaciteiten van de personeelsleden van belang. Ook hier verschillen de SOLVIT Centra sterk van elkaar. En opnieuw laat tabel 3 een duidelijk verband zien tussen de prestaties en de juridische expertise van het personeel. We zien dat slechts enkele Centra juridische deskundigen in hun team hebben. Terwijl in het Zweedse Centrum vier van de vijf werknemers advocaten zijn, hebben de Griekse en Italiaanse Centra helemaal geen juridische deskundigen in dienst.

Voor Centra zonder advocaten is het soms lastig om de benodigde juridische informatie te verkrijgen om grensoverschrijdende geschillen snel te beslechten. Dientengevolge hebben de Centra ondersteuning van juridische deskundigen van andere instellingen nodig. Dit vertraagt het oplossingsproces vaak. Het Italiaanse SOLVIT Centrum meldde bijvoorbeeld dat het veel tijd besteedt aan het zoeken naar deskundigen, waardoor de verwerkingssnelheid lager wordt. Als alternatief kunnen de Centra voor hulp contact opnemen met het ondersteuningsteam van SOLVIT van de Europese Commissie. Maar deze ondersteuning komt ook niet altijd tijdig. Het ondersteuningsteam van SOLVIT van de Europese Commissie is zelf afhankelijk van andere diensten van de Commissie en het is niet altijd mogelijk om binnen de opgelegde deadlines goed informeel operationeel advies te verkrijgen. De noodzaak om een beroep te doen op anderen vanwege het gebrek aan juridisch geschoold personeel of een gebrekkige toegang tot deze deskundigheid, verzwakt daarom in potentie het werk van de Centra.

### 3.3 Institutionele capaciteit: politieke steun

De tweede hoofdfactor die van invloed is op het werk van de Centra is de politieke steun. Nationale SOLVIT Centra zijn voor hulp bij het oplossen van zaken afhankelijk van het ministerie waarbij zij zijn ondergebracht. Maar ze zijn ook afhankelijk van de bereidheid van andere ministeries en instellingen om hen te helpen. Het SOLVIT-systeem moet gepromoot worden om meer bekendheid te krijgen en om het SOLVIT Centrum zoveel gewicht te geven dat mensen willen meewerken. Maar het vergroten van de bekendheid van het geschillenbeslechtingsstelsel SOLVIT kan niet alleen door de Centra gedaan worden. Naast de eigen promotie-activiteiten hebben zij steun nodig van de overheid en het ontvangende ministerie.

Het Belgische SOLVIT Centrum was in staat om in 2008 en 2009 aan de Open Dag van het ministerie van Buitenlandse Zaken deel te nemen, waarbij de Belgische minister van Buitenlandse Zaken een persbericht over de prestatie van SOLVIT heeft afgegeven. Bovendien was het Centrum uitgenodigd door de Adviescommissie voor Europese Zaken van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers om het netwerk in 2009 te presenteren en begin 2010 bij de Belgische Senaat. Zweden is pas onlangs begonnen met een sterke ondersteuning door de Zweedse overheid bij het promoten van het SOLVIT-systeem. SOLVIT ontving een jaarlijks budget van bijna 35.000 euro voor de promotie. Men verwacht dat deze overheidssteun op termijn ook de bereidheid van andere overheidsinstanties om met SOLVIT samen te werken, positief zal beïnvloeden.

Een ander zeer belangrijk aspect met betrekking tot politieke ondersteuning is de samenwerking van het Centrum met de personen die EU-zaken coördineren in andere instellingen. Deze EU-

coördinatoren zijn over het algemeen verantwoordelijk voor de omzetting en tenuitvoerlegging van bepaalde gebieden van Europese wetgeving in de nationale wetgeving. Hoe nauwer de SOLVIT Centra met deze EU-coördinatoren op andere ministeries samenwerken, hoe gemakkelijker het voor de Centra is om de juiste informatie te vinden en de benodigde ondersteuning van andere autoriteiten te krijgen. De ondersteuning van de Belgische overheid, de Belgische autoriteiten en de nauwe samenwerking met het Belgische netwerk van EU-coördinatoren lijkt een goed voorbeeld voor de andere Centra te zijn.

Tabel 4. Nationale politieke steun voor SOLVIT Centra in België, Italië, Zweden en Griekenland<sup>40</sup>

	Promotie door het directoraat-generaal/ministerie	Ondersteuning bij onderhandelingen	Nauwe samenwerking met EU-coördinatoren
<b>België</b>	zeer sterke ondersteuning bij externe en interne promotie	zeer sterk: bieden van hulp van juridische deskundigen	ja
<b>Italië</b>	talrijke promotie-activiteiten georganiseerd door het Centrum die exclusief gericht zijn op studenten en universiteiten, maar een zwakke promotie bij de ontvangende instelling	zwak	nee
<b>Zweden</b>	zeer sterke ondersteuning voor de promotie van het systeem	goede ondersteuning van de overheid bij onderhandelingen, maar ruimte voor verbetering in de relaties met overheidsinstanties	nee
<b>Griekenland</b>	zwakke ondersteuning	zwak	nee

#### 4 Conclusie: hoe kunnen we Nederland bevrijden van de suboptimale handhaving en de EU-vertrouwensval?

Het oorspronkelijke idee achter de Europese markt is het creëren van een ruimte waar mensen vrij goederen verhandelen, hun geld investeren en zich vrij verplaatsen bij het zoeken naar werk, zonder juridische, technische of fysieke barrières. In de praktijk worden we in de Europese Unie echter met veel barrières geconfronteerd, en dit te vaak doordat lidstaten de EU-wetgeving vertraagd en onjuist naleven.

Er is wellicht een innovatieve manier om Nederland en andere lidstaten te bevrijden van deze sub optimale handhaving en de EU-vertrouwensval: Nederland moet investeren in 'brede private

<sup>40</sup> Bron: gesprekken met personeelsleden van SOLVIT Centra.



handhaving' en deze verder ontwikkelen. Het is essentieel dat burgers en bedrijven weten wat hun rechten zijn en gemakkelijk toegang krijgen tot snelle geschillenbeslechtsmechanismen.

Omdat de reden voor onjuiste toepassing vaak eenvoudigweg het gebrek aan kennis bij regionale en lokale overheden is, die niet regelmatig met grensoverschrijdende problemen te maken hebben en daarom vaak niet op de hoogte zijn van de meest recente informatie over EU-wetgeving, is er vaak alleen een uitleg van de toepassing van EU-wetgeving nodig. Het SOLVIT-systeem biedt een nuttig, aanvullend en informeel instrument om handhavingsbarrières voor de interne markt snel weg te nemen. Met een verwerkingssnelheid van minder dan zeventig dagen en oplossingspercentages van meer dan tachtig procent, bieden SOLVIT Centra een effectief alternatief, kosteloos, buitengerechtelijk beslechtsmechanisme voor grensoverschrijdende geschillen die voortkomen uit een onjuiste toepassing van interne marktregels van de EU.

In plaats van een klacht in te dienen bij de Commissie, kunnen burgers en bedrijven hun informatieverzoeken en problemen direct bij de lidstaat neerleggen. Omdat de Commissie het proces als hoedster van de Verdragen volgt, zijn lidstaten meer geneigd om snelle oplossingen voor problemen te zoeken dan wanneer burgers bij hen komen zonder hulp van SOLVIT. Daarom is het ook een interactiever systeem (Koops, 2011). Er is direct contact tussen de lidstaat en de burger. Alle spelers zoeken actief naar oplossingen voor problemen met de onjuiste toepassing van EU-wetgeving.

Het is moeilijk om een eerlijk oordeel te vellen over de effectiviteit van SOLVIT Centra. Bijna een kwart van alle zaken binnen het systeem blijft onopgelost. En de reikwijdte van SOLVIT blijft uitsluitend beperkt tot problemen op de interne markt. Maar het grootste probleem van het SOLVIT-systeem is waarschijnlijk het aantal zaken dat aan de Centra voorgelegd wordt dat buiten de bevoegdheid van Solvit valt. In 2009 lag 69 procent van de zaken die aan Solvit voorgelegd werden, buiten haar bevoegdheid. Dit geeft Solvit aanzienlijk meer werk en het is frustrerend voor burgers.

Desondanks bieden SOLVIT Centra een strategisch instrument om iets te doen aan de integratievermoeidheid van de Nederlandse burgers. Maar het Nederlandse SOLVIT Centrum is alleen in staat om dat te doen, als er voldoende personeel met juridische kennis is en het wijdverbreid ondersteund wordt door de politieke spelers. De Belgische zaak heeft duidelijk de versterkende dynamiek van de twee factoren van institutionele capaciteit laten zien. Het voltooien van de interne markt vereist verbeeldingskracht en politieke wilskracht. Goed functionerende en bij het grote publiek bekende SOLVIT Centra kunnen bijdragen aan een grotere steun van burgers voor de Europese interne markt.

## Literatuur

- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp en S. Leiber (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haverland, M., B. Steunenberg en F. van Waarden (2011), 'Sectors at Different Speeds. Analysing Transposition Deficits in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 49, nr. 2, p. 265-291.
- Kaeding, M. (2007), *Better regulation in the European Union: lost in translation or full steam ahead. The transposition of EU transport directives across member states*, Leiden: Leiden University Press.
- Kaeding, M. (2012), *Towards an effective Single Market. Implementing the many forms of European policy instruments across Member States*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koops, C. E. (2011), *EU Compliance Mechanisms. The interaction between the infringement procedures, IMS, SOLVIT and EU pilot*, Paper nr. 42, Amsterdam: Amsterdam Law School Legal Studies Research.
- Monti, M. (2010) *A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society*, Brussel: BEPA Report.
- SOLVIT (2004), *Annual Report 2003. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- SOLVIT (2006), *Annual Report 2005. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- SOLVIT (2007), *Annual Report 2006. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- SOLVIT (2009), *Annual Report 2008. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- SOLVIT (2010), *Annual Report 2009. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- SOLVIT (2011), *Annual Report 2010. Development and Performance of the SOLVIT network*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Versluis, E. (2007) 'Even rules, uneven practices. Opening the "black box" of EU law in action', in: *West European Politics*, 30, nr. 1, p. 50-67.
- Voermans, W., en B. Steunenberg (red., 2006), *The transposition of EC directives. A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.



## 8. Europa, een kwestie van en voor uitvoering

*Wat betekenen nationale uitvoerders voor de kwaliteit van Europa?*

Evert-Jan Mulder

*Europa komt in toenemende mate tot de burger via de nationale overheid. Uitvoerende organisaties als de Belastingdienst, het Kadaster of de Rijksdienst voor het Wegverkeer ontvangen steeds meer eisen en regels uit Brussel en zetten die om in adequate en efficiënte dienstverlening aan de burger. Datzelfde Europa heeft echter weinig oog voor de belangen van nationale dienstverleners. De focus ligt op het beleid en niet op de gevolgen voor nationale uitvoering. Ook de nationale representanten binnen het Europese beleidsproces wegen vaak de belangen van uitvoerders niet mee tijdens de beraadslagingen in Brussel. Dit wringt bij de uitvoerders. Deze organisaties investeren veel in processen en IT-systemen voor de burger. De kosten en risico's zijn hoog indien aanpassingen noodzakelijk zijn. Tijdig zicht krijgen en anticiperen op nieuw Europees beleid is van daarom belang. Hoe eerder de uitvoeringsgevolgen in beeld zijn, hoe beter ook beïnvloeding kan plaatsvinden. Europa is echter meer voor de uitvoerders dan alleen 'wegwerken' van beleid. Brussel biedt ook de nodige kansen in termen van kennis, netwerk en budget. Bovendien biedt Europa de uitvoerders ook mogelijkheden om oplossingen voor beleidsuitvoering met andere lidstaten uit te wisselen en te delen. Kortom, Europa, een kwestie van en voor uitvoering!<sup>41</sup>*

### 1 Inleiding

Loesje schreef ooit: 'Ervaar Europa, vermijd Brussel'. Deze typering geeft ons inziens aardig weer hoe een groot deel van de Nederlandse burgers zich verhoudt tot Europa. Enerzijds ervaart men ten volle de maatschappelijke en economische lusten die Europese integratie met zich heeft gebracht. Aan de andere kant wil men zo min mogelijk bemoeienis van het Brusselse bolwerk, dat gezien wordt als een bedreiger van de natiestaat (Baudet, 2012), terwijl 'meer Europa' juist in deze tijden van crisis de redding kan zijn van diezelfde natiestaat.

---

41 Voor deze bijdrage is gebruik gemaakt van de ervaringen die wij de afgelopen jaren hebben opgedaan met de grote uitvoeringsorganisaties binnen de rijksdienst, in onze rol als adviseur, trainer en onderzoeker. In dat kader is een groot aantal gesprekken en discussies gevoerd, niet alleen met uitvoerders, maar ook met vertegenwoordigers van de departementen en van de Europese Instituties.

Wat veel burgers zich niet zullen realiseren, is hoezeer de Europese en de Nederlandse staat al met elkaar zijn vervlochten. Europa zijn we voor en groot deel zelf, omdat Nederlandse ministers en ambtenaren onderhandelen over voorstellen van de Europese Commissie, Nederlandse experts Europees beleid voorbereiden en uitwerken, Nederlandse rechters Europees recht toepassen en cetera. Ook op het terrein van de dienstverlening van de overheid aan de burger is het duidelijk dat *Europe hits home*:

1. In de eerste plaats omdat de inhoud en de vorm van de dienstverlening steeds meer onderwerp zijn van regels en voorschriften uit Brussel, met name gericht op het opheffen van barrières voor het functioneren van de interne markt. Een goed voorbeeld hiervan is de Dienstenrichtlijn, die vergaande eisen stelt aan de wijze waarop dienstverlening door de overheid (moet) worden vormgegeven.
2. In de tweede plaats moet in het kader van dienstverlening steeds vaker worden samengewerkt met andere lidstaten, vanwege de historie die een burger of een bedrijf in dat betreffende land heeft. Er is dus in toenemende mate sprake van grensoverschrijdende ketensamenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van bijvoorbeeld sociale verzekeringen, fiscale fraudebestrijding, justitiële opsporing, milieubescherming en grenscontroles.
3. In de derde plaats probeert de EU de kwaliteit van de dienstverlening voortdurend op een hoger niveau te brengen, vanuit de gedachte dat een sterke Europese economie gebaat is bij een hoge kwaliteit van overheidsdiensten. Instrumenten die hierbij vaak worden gebruikt zijn benchmarking en uitwisseling van *best practices*.

Voor de burger zijn dienstverlenende organisaties het 'loket' van de overheid. Het gegeven dat dit loket steeds Europeeser wordt, is voor de burger om een aantal redenen relevant:

- De burger moet erop kunnen vertrouwen dat hij de dienstverlening krijgt die voldoet aan Europese afspraken. Hoewel de Nederlandse overheid zichzelf vaak voor doet komen als 'het beste jongetje van de klas', hebben de Securitel-affaire uit de jaren negentig en meer recent discussies over immigratie en milieukwesties laten zien dat dit etiket enigszins aan het verbleken is.
- De burger is gebaat bij een kostenefficiënte uitvoering van Europees beleid. 'Geen cent teveel' geldt in toenemende mate niet alleen voor de financiële hulp die aan andere lidstaten geboden wordt, maar ook voor de begroting van de Europese Unie zelf. Een gestroomlijnde Europese beleidscyclus is daarbij van belang, waarbinnen beleid en (nationale) uitvoering goed op elkaar zijn afgestemd. Tevens is de burger gebaat bij hergebruik van oplossingen die hun waarde hebben bewezen. Waarom moet Nederland opnieuw het wiel uitvinden, als oplossingen uit andere lidstaten kunnen worden hergebruikt?
- Onze economie vaart wel bij de open Europese grenzen. Hoe 'Nederlandser' de overheidsloketten elders in Europa, hoe beter voor het bedrijfsleven en als gevolg daarvan voor de burger. Bovendien kan export van Nederlandse overheidsdienstverlening andere lidstaten helpen hun eigen overheidskwaliteit te verbeteren, en daarmee de kwaliteit van het functioneren van de Europese Unie als geheel.

Voor ons voldoende reden om in deze bijdrage in te zoomen op de Europese context van nationale dienstverleners binnen de overheid. Twee vragen stellen wij aan de orde. Ten eerste: waarom is Europa belangrijk voor nationale dienstverleners? Wat hebben nationale dienstverleners te winnen of te verliezen in Europa? En ten tweede: tegen welke uitdagingen lopen zij aan? Waar zit voor hen het Europese 'ongerief'? We sluiten af met een korte slotbeschouwing. In deze bijdrage abstraheren we van de verschillen die er bestaan in de specifieke inhoudelijke en bestuurlijke Europese context van uitvoerende dienstverleners; het gaat ons om het algemene beeld. Bovendien baseren we ons op kennis van de gróte uitvoerende organisaties (zoals de Belastingdienst, het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Dit is vanzelfsprekend niet het representatieve beeld voor álle overheidsdienstverleners.

## 2 Europese belangen voor dienstverleners

Welke belangen spelen er voor dienstverlenende overheden in Europa? Ons inziens draait het allemaal om drie begrippen: *taking, shaping* en *sharing Europe!*

### 2.1 *Taking Europe*

De Nederlandse overheid is sterk gedecentraliseerd met een redelijk strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. Daardoor zijn er enige honderden verschillende organisaties ontstaan die de concrete uitvoering van beleid en regelgeving verzorgen. Deze zogenaamde functioneel gedecentraliseerde organisaties hebben vaak een of meerdere specifieke uitvoeringstaken en ontvangen hun opdrachten direct of indirect van een leidend departement. In Nederland zijn dit vaak zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen, zoals het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) of de Belastingdienst.

Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse uitvoeringsorganisaties is dat zij in hoge mate afhankelijk zijn van ICT en informatiesystemen binnen hun primaire processen, bedrijfsvoering en informatie-uitwisseling. Er wordt veel geïnvesteerd in innovatie van diensten en bedrijfsvoering, beveiliging en beheer van systemen, ketensamenwerking tussen overheidsorganisaties én andere maatschappelijke partners. Jaarlijks gaat het hier om bedragen van vele miljoenen euro's en een behoorlijke kans op een gehele of gedeeltelijke mislukking.<sup>42</sup> Die mislukkingen komen met de regelmaat van de klok in het nieuws maar zijn tot op zeker hoogte verklaarbaar. Ontwikkelingen in ICT en informatievoorziening binnen en tussen uitvoeringsorganisaties betreffen complexe, langdurige en risicovolle projecten. Voor uitvoerders is het daarom van belang tijdig zicht te hebben op de uitvoerbaarheid van nieuw Europees beleid. Zodoende wordt het risico op desinvesteringen kleiner, evenals het risico dat regelgeving niet juist of niet tijdig kan worden uitgevoerd, dat gegevens zoekraken of onvoldoende beveiligd zijn, dat de continuïteit van bedrijfsvoering en dienstverlening in gevaar komt et cetera.

---

42 Zie verschillende rapporten van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl/ict](http://www.rekenkamer.nl/ict)).

Jaarlijks rollen er honderden beleidsvoorstellen uit de kokers van de DG's van de Europese Commissie. Vooral de eenmaking van de Europese interne markt heeft de afgelopen decennia geleid tot een forse beleidsgroei uit Brussel. Voor nationale uitvoerders is het een uitdaging om dit beleid in kaart te brengen, te onderkennen waar mogelijke uitvoeringsgevolgen aan vast zitten, en proberen invloed uit te oefenen. Dit is een lastige opgave. De implementatie van Europees beleid zorgt namelijk meerdere malen voor (financiële) verrassingen, zoals de Algemene Rekenkamer (2004) heeft laten zien. De gevolgen van Europees beleid worden blijkbaar pas duidelijk op het moment dat het nieuwe EU-beleid in Nederland moet worden geïmplementeerd. Dit lijkt dus een direct gevolg van het niet tijdig genoeg onderkennen en onderschatten van uitvoeringsconsequenties, namelijk wat nodig is om het beleid te implementeren, uit te voeren en waar nodig te handhaven.

De afgelopen jaren hebben zich diverse gevallen voorgedaan waarbij de uitvoering van Europees beleid op nationaal niveau voor problemen zorgde. Beruchte voorbeelden zijn de richtlijn Luchtkwaliteit ('fijnstof') en de Habitat-richtlijn ('korenwolf'). Een voorbeeld dat recent nog heeft gezorgd voor het nodige ongemak voor de informatievoorziening en ICT van de overheid, was de eerder gememoreerde Dienstenrichtlijn.

In de politieke discussie domineerde het beeld van de Poolse loodgieter, die de West-Europese economie zou ontregelen. In de praktijk waren het niet alleen de Polen (en andere Midden- en Oost-Europeanen) die voor reuring zorgden. De overheidsadministraties van diverse lidstaten werden onaangenaam verrast door de Richtlijn inzake digitalisering van de dienstverlening aan bedrijven, een centraal element in het opheffen van administratieve barrières. Belangrijke oorzaak van deze verrassing was de onderschatting, op nationaal, maar ook op Europees niveau, van de uitvoeringsgevolgen van deze richtlijn.

*Taking Europe* is geen vrijblijvende activiteit voor nationale dienstverleners. Naast de financiële en organisatorische risico's die gepaard gaan met de implementatie van Europees beleid, lopen de uitvoerders ook het risico geconfronteerd te worden met juridische kosten. Recent is namelijk de eigen verantwoordelijkheid van nationale uitvoerders bij de implementatie van EU-beleid uitgebreid. De door het Nederlandse parlement in juni 2012 aangenomen wet NErpe (Naleving Europees recht door publieke entiteiten) geeft de rijksoverheid instrumenten in handen om de naleving van Europees recht af te dwingen bij 'publieke entiteiten (waaronder uitvoeringsorganisaties) die het Europees recht niet of niet juist naleven. Hierdoor kunnen uitvoeringsorganisaties de financiële en/of juridische gevolgen van het niet tijdig of correct implementeren van EU-beleid in de toekomst op hun eigen bord krijgen.

Ook om een andere reden is *taking Europe* steeds minder vrijblijvend. Europa is voor de uitvoerders niet alleen een gemeenschap van beleid dat moet worden geïmplementeerd, maar ook van geld, kennis en netwerken. *Taking Europe* omvat in die zin ook het benutten van de kansen die er zijn voor dienstverleners, zoals bijvoorbeeld (co-)financiering van projecten, deelname aan *pilots* en onderzoek, participeren in kennisnetwerken en het uitwisselen van *best practices*. Met name nu nationale budgetten krappere worden, lijkt Europa in dit opzicht in populariteit te groeien bij nationale overheden.

## 2.2 *Shaping Europe*

Het proces van implementatie zoals hierboven beschreven, suggereert een zekere reactiviteit. Nationale uitvoerders zijn in deze definitie min of meer het 'lijdend voorwerp' van Brussel. In de praktijk zijn de uitvoerders natuurlijk niet zo lijdzaam. Ze kunnen het implementatieproces actief beïnvloeden. Idealiter geschiedt deze beïnvloeding zo vroeg mogelijk in het beleidsproces. Partners en toegang tot netwerken zijn groot belang om een boodschap te (laten) brengen. Daarbij geldt: 'op tijd is te laat'. Bovendien wint die boodschap aan gewicht door de macht van het getal en de kracht van de argumentatie. Verschillende wegen staan open voor beïnvloeding door de uitvoerders: de binnenlandse, de Brusselse en de bilaterale weg.<sup>43</sup>

De *binnenlandse* weg voert in hoofdzaak naar het ministerie waaronder de uitvoerder ressorteert. Het draait hierbij vooral om goede samenwerking met de beleidsdirecties en de directies EU/ Internationaal. Ook de coördinatie die vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt bedreven via de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) is hier een belangrijk aangrijpingspunt. De *Brusselse* weg voert direct naar de instituties van de EU (het Parlement, de Commissie, de Raad), waarbij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie als een soort poortwachter vanzelfsprekend een belangrijke rol speelt bij de coördinatie van deze contacten. Ook is de Permanente Vertegenwoordiging zelf steeds meer 'object' van bezoek, om informatie (over beleid) te verkrijgen dan wel om informatie (over uitvoeringskwesties) te verschaffen. Een aantal uitvoerders is daarnaast ook eigenstandig actief in Brussel, doordat men eigen mensen in Brussel heeft gestationeerd, deelneemt aan expertgroepen of comités van de Commissie, of aanschuift bij raads werkgroepen. De *bilaterale* weg tot slot voert naar de collega-uitvoerders in de andere lidstaten. De laatste jaren hebben uitvoerders zich steeds meer georganiseerd in Europese netwerken. Zij wisselen binnen deze netwerken waardevolle informatie uit over *best practices* met betrekking tot uitvoering van EU-beleid en gebruiken deze netwerken ook om het beleidsproces van de EU te beïnvloeden. Bovendien is de steun van andere lidstaten in het post-Lissabon tijdperk van steeds groter belang, waarin meer dan voorheen gestemd wordt bij meerderheid. meerderheid.

---

43 Deze onderverdeling wordt dikwijls gebruikt door de onderzoekers van het *Clingendael European Studies Programme* van het Instituut Clingendael in Den Haag.



### 2.3 *Sharing Europe*

Het werken in netwerken is voor uitvoerders niet alleen relevant om Europees beleid te beïnvloeden. Een ander belangrijk aspect is de mogelijkheid om kennis en (IT-)systemen te delen, te hergebruiken en uit te wisselen. Het beleid in de Europese lidstaten convergeert als gevolg van de groeiende invloed van de Europese Unie. Deze groeiende uniformiteit in het beleid biedt ook mogelijkheden tot meer uniformiteit in de uitvoering. Waarom moet iedere lidstaat telkens opnieuw het wiel uitvinden bij het ontwikkelen van oplossingen voor uitvoering van beleid, met name als het gaat om kostbare en risicovolle ICT-systemen?

De meeste grote Nederlandse uitvoerders zijn al (zeer) actief binnen internationale netwerken. Organisaties als de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en het Kadaster staan internationaal goed bekend. Waardering is er voor de kwaliteit in de uitvoering en het innovatief vermogen. Binnen de Europese Unie nemen dit soort organisaties ook deel aan diverse uitwisselingsprogramma's. Zo participeren uitvoerders binnen gerichte programma's van de Nederlandse overheid om nieuwe en/of kandidaat EU-lidstaten of aan de EU grenzende landen te helpen bij de invoering van EU-beleid.<sup>44</sup>

Structurele aandacht voor uitwisseling en hergebruik tussen de huidige Europese lidstaten staat echter nog in de kinderschoenen. In potentie liggen hier enorme baten, zeker op het op het kostbare en risicovolle ICT-domein. Dit domein leent zich ook steeds meer voor hergebruik, sinds informatievoorziening en de bij behorende technologie steeds meer 'open' aan het worden is (open data, open standaarden, *open source* et cetera). De Europese Commissie onderkent dit en probeert speciaal op het ICT-domein hergebruik te stimuleren.<sup>45</sup> Bij hergebruik speelt import of export van oplossingen een belangrijke rol. Hergebruik kan allerlei vormen aannemen, variërend van inspireren tot kopiëren. Een voorbeeld van succesvolle import is de case van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, die een faciliteit heeft ontwikkeld voor het elektronisch versturen van post naar burgers en bedrijven, geïnspireerd op een Deens voorbeeld (eBoks). Een geslaagd voorbeeld van export is het concept dat de Belastingdienst heeft ontwikkeld op het gebied van financiële gegevensverstrekking door het bedrijfsleven ('Standard Business Reporting').<sup>46</sup>

Het gaat bij *sharing Europe* niet alleen om financieel-economische baten. Vanuit Nederlands perspectief gezien zijn er natuurlijk ook andere baten: een 'Nederlandser' Europa betekent makkelijker toegang voor burgers en bedrijven, meer invloed op Europees beleid, en kan (op bepaalde terreinen) bijdragen aan een betere kwaliteit van de Europese uitvoering.

---

44 Het gaat hier om programma's als Twinning, Taiex, Matra en Matra-flex.

45 De Europese Commissie doet dit door het gebruik van (open) standaarden te bevorderen en door podia te bieden voor uitwisseling van kennis en *best practices* (zie bijvoorbeeld [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu)).

46 Deze casus wordt uitvoerig beschreven in de publicatie van Het Expertise Centrum *Beter slim gejat dan zelf bedacht* (2010) van Jaap Romme.

### 3 Europees ongerief

In een aantal rapporten is het systeem van de nationale EU-coördinatie onderwerp van onderzoek geweest (Raad voor het openbaar bestuur, 2004; Raad van State, 2005; Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, 2005). Belangrijke kritiekpunten op dit systeem waren: te weinig pro-actief, te weinig strategisch, te zeer verkokerd, te weinig betrokkenheid van de politiek. Het belang van aandacht voor implementatie van Europees beleid werd in de diverse adviezen algemeen onderkend, doch de rol en noodzakelijke betrokkenheid daarbij van nationale uitvoerders bleef sterk onderbelicht.

Welk ongerief ervaren de uitvoerders? Wat maakt werken in en met Europa tot een uitdaging voor de uitvoerders? Hierna bespreken we vijf factoren die het leven in Europa lastig maken voor de uitvoerders.

#### 3.1 Monitoren van beleid

De uitvoering in Nederland krijgt steeds meer te maken met beleid en regelgeving uit Brussel.<sup>47</sup> De impact van dit beleid op de uitvoerders grofweg in te delen langs twee assen: horizontaal en verticaal gericht beleid. Het verticaal gerichte beleid betreft sectorale beleidsinitiatieven van de EU. Binnen de kaders van het beleid inzake bijvoorbeeld douane, justitiële opsporing en milieubescherming vinden allerlei programma’s plaats die gevolgen hebben voor de nationale inzet en inrichting van informatievoorziening en ICT. Deze uitvoeringsgevolgen zijn niet altijd meteen als zodanig herkenbaar. Een goed voorbeeld is de richtlijn Inspire, die zich richt op grensoverschrijdende harmonisatie en ontsluiting van geo-informatie. Deze richtlijn kwam uit de kokers van het DG Milieu van de Europese Commissie en werd aanvankelijk binnen het (toenmalige) ministerie van VROM veeleer als een milieuvraagstuk beschouwd dan als een vraagstuk dat grote gevolgen zou hebben voor de organisatie van het geo-informatiebeleid, waarbinnen het Kadaster een belangrijke speler is. Het Kadaster werd vervolgens geconfronteerd met diverse ingrijpende bepalingen inzake de eigen informatie-architectuur en het model van informatiebekostiging.

Daarnaast ervaren uitvoerders ook steeds meer impact van horizontaal gericht beleid. Hier gaat het om onderwerpen met een algemene impact op alle beleidsterreinen. Voorbeelden zijn ‘Smart Regulation’ (gericht op vermindering administratieve lasten en regeldruk) en ‘Information Society’ (gericht op beschikbaarheid van en toegang tot internet, digitale dienstverlening, open data en dergelijke). In het kader van de *Digitale Agenda* investeert de Commissie bijvoorbeeld samen met de lidstaten in materiële oplossingen, gericht op grensoverschrijdende interoperabiliteit van informatiesystemen. Beoogde uitkomsten van deze investeringen zijn ‘de facto standaarden’ en voorzieningen die de lidstaten (moeten) gebruiken bij hun eigen grensoverschrijdend

---

47 Over de omvang van de impact van Europees beleid op nationale wet- en regelgeving lopen de schattingen uiteen. De meest recente schatting is van de werkgroep van de Europese Commissie om de administratieve lasten te verminderen. Deze werkgroep schat dat ruim tachtig procent van de wetten en regels in Nederland, Duitsland en België uit Brussel komt of op initiatief van Brussel is gemaakt (NRC Handelsblad, 25 juni 2010).

informatieverkeer. Een voorbeeld is het onderwerp elektronische identiteiten van burgers (in Nederland hebben we hiervoor DIGID).

### 3.2 De Gordiaanse EU-knoop.

Niet alleen het tijdig in beeld krijgen van uitvoerbaarheid van beleid is van belang voor nationale overheden, maar ook het beïnvloeden van het bestuurlijke speelveld. Een uitvoeringsorganisatie heeft dikwijls te maken met meerdere DG's van de Commissie, met daaraan gerelateerd diverse nationale ministeries. Ter illustratie het voorbeeld van het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau). Deze organisatie moet de Kaderrichtlijn Geldelijke Sancties implementeren ('buitenlandse bekeuringen innen'). Deze richtlijn raakt aan het primaire proces van boetes innen, en valt dus binnen de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tegelijkertijd wordt het CJIB ook geraakt door het SEPA-initiatief van de Commissie ('Single European Payment Area'), dat nieuwe eisen stelt aan grensoverschrijdend betalingsverkeer en voortvloeit uit de kokers van het DG Interne Markt. Ook van grote invloed (kunnen) de voorstellen van DG Move zijn inzake 'Intelligent Transport Systems' (waaronder voorstellen op het gebied van rekening rijden) en verkeersveiligheid. Tot slot krijgt het CJIB ook te maken met allerlei onderwerpen uit de *Digitale Agenda* van DG Connect<sup>48</sup>, met name op het gebied van elektronische identiteiten en elektronische uitwisseling van documenten.

Het voorbeeld maakt duidelijk dat voor uitvoeringsorganisaties de combinatie van de Europese en de nationale beleidsstructuur al gauw iets wegheeft van een Gordiaanse knoop.<sup>49</sup> Het in kaart brengen en houden van het relevante speelveld en daar vervolgens als speler ook actief een rol in (willen) spelen, vergt een behoorlijke bestuurlijke en organisatorische inspanning.

### 3.3 Scheiding beleid en uitvoering

Een bijkomende barrière voor uitvoerders in het Europese speelveld is de scheiding tussen beleid en uitvoering. In de eerste plaats bestaat er (ook) een vrij formele scheiding tussen beleid en uitvoering in de Europese context. Ministeries zijn voor de Europese Unie het formele aanspreekpunt en gesprekspartner als het gaat om nieuwe voorstellen. Uitvoerders hebben geen structurele rol in dit proces, zoals bijvoorbeeld decentrale overheden dat wel hebben. Zo participeren zij via hun koepelorganisaties in de interdepartementale werkgroep BNC, en in het Comité van de Regio's, het officiële EU-adviesorgaan voor decentrale overheden.

In de tweede plaats ontberen ministeries steeds vaker de kennis om goed te kunnen beoordelen wat relevante uitvoeringsaspecten zijn bij de voorbereiding van en besluitvorming over Europees beleid. Dit vraagt om meer samenwerking tussen beleid en uitvoering. Deze samenwerking krijgt op een

---

48 DG Connect is de nieuwe naam van het DG Informatiesamenleving en Media, en staat onder de huidige leiding van de Nederlandse Eurocommissaris Kroes.

49 Ontleend aan Van Keulen en Rood (2001).

aantal ministeries overigens goed vorm, doordat uitvoerders worden betrokken bij het opstellen van BNC-fiches of door deelname aan Interbestuurlijke Dossierteams en dergelijke. Bij andere ministeries is deze samenwerking minder optimaal.

Dit houdt ook verband met de derde factor. In de Haagse bestuurscultuur bestaat op diverse plaatsen nog steeds een hardnekkige formele *principal-agent* opvatting. Een aantal uitvoerders ervaart het zelfs als een *monopolisering van Brussel* door de departementen. Hierbij hoort ook een vrij strikte rolopvatting richting Brussel. Uitvoerders mogen wel een eigen rol hebben in expertgroepen of de comitologie, maar een zelfstandige gang naar het Europees Parlement of de Commissie wordt liever niet toegestaan. Dit werd recent nog geïllustreerd tijdens een bezoek van de Raad van Toezicht van een ZBO aan een groep Nederlandse Europarlementariërs. De eerste vraag van de EP-ers was of het ministerie op de hoogte was van dit bezoek...

De vrij strikte sturings- en informatierelaties tussen departement en uitvoerder in het kader van de nationale EU-coördinatie lijken steeds meer te gaan knellen. Voor uitvoerders is het echter van belang om zelf goed geïnformeerd te zijn, zeker gezien de bestuurlijke Gordiaanse knoop waarin zij hun weg moeten vinden. Ministeries moeten daarom uitvoerders meer vrijheid geven richting Europa. Zij kunnen niet op alle EU-dossiers als volwaardig *principal* acteren. Tegelijkertijd moeten zij uitvoerders beter betrekken bij het beleidsproces waar zij wel de verantwoordelijkheid in hebben, zeker in de voorfase. De formele positie die de ministeries hebben in het beleidsproces moet dus niet leiden tot uitsluiting van uitvoeringsorganisaties.

### 3.4 Uitvoering in Brussel

Een belangrijke handicap waar de uitvoerders mee te maken hebben is de wijze waarop implementatie en uitvoering van beleid wordt vormgegeven en gepercipieerd door Brussel. Brussel ziet implementatie van beleid in hoofdzaak als een aangelegenheid van de lidstaten. Dit is conform het subsidiariteitsprincipe, dat stevig is verankerd in de afspraken over de rolverdeling tussen de Europese en de nationale staat. Brussel beschikt als gevolg slechts over beperkte eigen implementatiekracht, in de vorm van de Europese agentschappen en de comitologie.

De gevolgen van beleid voor nationale informatievoorziening en ICT staat in het geheel niet op de agenda (Langejans, 2009). Het voornaamste instrument waarin dit onderwerp geadresseerd zou moeten worden, zijn de 'Impact Assessments'. Deze zeggen echter weinig over de concrete gevolgen voor administraties op nationaal niveau. Zij kijken vooral naar de globale nationale effecten van Europees beleid op economisch, sociaal en milieugebied. Vanuit Nederland is de afgelopen jaren wel invloed op de Europese Commissie uitgeoefend om aspecten van uitvoering meer onder de aandacht te brengen. Belangrijk succes daarin was het agenderen van het onderwerp administratieve lastendruk op Europees niveau. Daarnaast is, minder politiek, het instrument van de uitvoeringstoets ingebracht. Inmiddels heeft dit er toe geleid dat binnen de Commissie gewerkt wordt aan 'Assessments of ICT implications of EU legislation'. Dit heeft vooralsnog weinig toepassing gekregen.

Vanuit Europa wordt dus geen tot weinig aandacht besteed aan de uitvoeringsgevolgen van Europees beleid voor nationale overheden. De kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het Europees beleid lijken hier echter niet bij gebaat. De Europese Unie zal zelf meer aandacht aan deze gevolgen moeten besteden, bijvoorbeeld door aanpassing van het instrument van de 'Impact Assessments'. Daar tegenover staat dat lidstaten minder hard kunnen vasthouden aan het principe van subsidiariteit. Het risico bestaat dat Europa straks zevenentwintig (en meer) verschillende omgevingen van beleidsuitvoering kent. Dit is een weinig vruchtbare basis voor verdere Europese integratie.

### 3.5 Hollandse koopmansgeest

In het voorgaande zijn vooral barrières besproken voor de uitvoerders op het gebied van *taking en shaping Europe*. Wat betreft *sharing Europe* ligt er ook een uitdaging. Hoewel in potentie forse baten zijn te realiseren, staat dit onderwerp nationaal amper op de agenda. Voor zover uitwisseling en hergebruik van oplossingen voor uitvoering van beleid plaatsvindt, is het op incidentele basis. Een structurele en politiek-strategische oriëntatie ontbreekt echter. Tegelijkertijd biedt de toenemende focus op economische politiek in het buitenlands beleid ook een kans voor import en export van overheidsdiensten. Een vleugje meer Hollandse koopmansgeest bij politici, beleidsmakers en toezichhouders zou de uitvoerders hierbij van pas kunnen komen. Hergebruik en uitwisseling van overheidsdiensten kent in de praktijk ook nog de nodige uitdagingen. Verschillen in bijvoorbeeld wetgeving en organisatie, eigendomsrechten en taal- en cultuur vergen aandacht. Het verdient aanbeveling om deze problematiek (Europees) nader te onderzoeken.

## 4 Slotbeschouwing

Nationale uitvoerders maken steeds meer deel uit van wat ook wel een European Executive Order wordt genoemd (Trondal, 2011). Om in dit speelveld effectief te zijn, zijn *taking, shaping en sharing Europe* sleutelbegrippen. Dit vraagt om een brede oriëntatie, niet alleen gericht op Brussel, maar ook op de nationale EU-structuren en kaders en op de bilaterale relaties met andere landen.

Een aspect dat ook aandacht vraagt, is de professionalisering op het gebied van Europa van de eigen organisaties. Monitoring, strategievorming, training en opleiding, en interne coördinatie en sturing zijn daarbij essentiële elementen. Voor de zeer grote uitvoeringsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat, de Belastingdienst of de UWV is deze interne coördinatieproblematiek aanzienlijk. Men heeft de nodige mensen 'in Brussel' zitten, maar vaak met weinig zicht op de voortgang, resultaten en onderlinge relaties tussen individuele dossiers.

Professionele aandacht voor Europa is echter nog geen vanzelfsprekendheid binnen de organisaties van de uitvoerders. Een aantal is zich nog weinig bewust van de impact van Europa en de kansen die het Europese speelveld biedt. Europa wordt vaak nog gezien als puur buitenlands beleid, of een leuk extraatje voor een goed presterende medewerker. Ook wordt de eigen invloed op Europa nog wel eens overschat. Nationale invloed is echter niet meteen een garantie voor een luisterend oor in Brussel.

In de literatuur over Europeanisering krijgt de rol van nationale uitvoerders steeds meer aandacht vanuit een *multi-level* benadering. Deze benadering stelt dat bij de Europese beleidscyclus meerdere overheidsniveaus betrokken zijn. De vraag hoe een goede wisselwerking tussen de verschillende niveaus wordt gerealiseerd, is nog onderbelicht, zeker vanuit het perspectief van nationale uitvoerders. Met deze bijdrage hopen we daar een aantal suggesties voor te leveren.

Tot slot de burger. Het advies van Loesje om Europa te ervaren en Brussel te mijden, geldt misschien wel voor hem (haar?), maar niet voor de uitvoerders. Die moeten zowel op Brussel, op het binnenland en op bilaterale contacten zijn gericht. Deze inspanning is er uiteindelijk op gericht de burger Europees gezien beter van dienst te kunnen zijn. Europa, werk van en voor uitvoering!

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004), *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baudet, Thierry (2012), *De aanval op de natiestaat*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' (2005), *Sturing EU-aangelegenheden*, eindrapport in het kader van de rijksbrede takenanalyse van het Programma Andere Overheid, Den Haag.
- Keulen, M. van, en J.Q.Th. Rood (2001), 'De Gordiaanse knoop van de EU-coördinatie', in: *Internationale Spectator*, 55, nr. 6, p. 287-291.
- Langejans, Chantal (2009), *The Devil is in the Detail. The role of ICT and implementation issues in the European policy process*, Den Haag: Het Expertise Centrum.
- NRC Handelsblad (25 juni 2010), 'Commissie: tachtig procent regels uit Brussel'.
- Raad van State (2005), *Gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, Den Haag: Raad van State.
- Raad voor het openbaar bestuur (2004), *Nationale coördinatie van EU-beleid. Een politiek en proactief proces*, Den Haag: Rob.
- Romme, J. (2010), *Beter slim gejat dan zelf bedacht. Over de internationale uitwisseling van ICT best practices*, papernote nr. 32 van Het Expertise Centrum, Den Haag: SDU uitgevers.
- Trondal, J. (2011), 'Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order', in: *Journal of European Integration*, 33, nr. 1, p. 55-74.



# 9. Het democratisch tekort als institutionele uitdaging

*Hoe verder na het Verdrag van Lissabon?*

Ben Crum

*De kern van het democratisch tekort van de Europese Unie ligt in het feit dat kiezers niet zien hoe hun gezamenlijke stemmen het verschil maken in het Europese beleid. Dit tekort is hardnekkig omdat de Europese Unie een complex, meerlaags politiek systeem is waarbinnen de nationale staten en identiteiten voortbestaan. Toch zijn er de afgelopen jaren de nodige institutionele hervormingen doorgevoerd die het democratisch tekort stap voor stap hebben verkleind. Een volgende slag kan gemaakt worden door het verbeteren van de afstemming tussen nationale parlementen over hun inbreng in de EU, en het versterken van het Europees Parlement als plek waar publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over Europees beleid.*

## 1 Inleiding

Het democratisch tekort van de Europese Unie (EU) wordt vaak aangehaald maar zelden scherp gedefinieerd. Sterker nog, voor het aantonen van een dergelijk tekort wordt veelal volstaan met het verwijzen naar symptomen: lage opkomsten bij Europese verkiezingen, negatieve referendumuitslagen, protesttuitingen en lage vertrouwenscores in opiniepeilingen. Dergelijke symptomen bieden echter weinig inzicht in het karakter van het vermeende democratisch tekort, of in zijn oorzaken. Nog minder inzicht bieden zij in mogelijke oplossingen.

In deze bijdrage benader ik het democratisch tekort vanuit een institutioneel perspectief. Het voordeel van het centraal stellen van instituties is dat deze hervormbaar zijn en dus uitzicht bieden op eventuele oplossingen. De mogelijkheid van hervormingen is veel minder evident als wij het democratisch tekort primair als een cultureel verschijnsel duiden, bijvoorbeeld in de zin dat het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit. Datzelfde geldt voor meer psychologische duidingen van het democratisch tekort, die, bijvoorbeeld, uitgaan van de stelling dat het Europese niveau bijzonder ver weg staat van de dagelijkse beleving van de burgers.

Dat neemt niet weg dat het institutionele karakter van het democratisch tekort natuurlijk is ingebed in een culturele en psychologische context. Om daaraan tegemoet te komen introduceer ik in de volgende paragraaf enkele stellingen die in grote lijnen een karakterisering van deze context bieden en de problematiek inkaderen. Tegen de achtergrond van die stellingen kan de rest van het artikel zich vervolgens primair op de institutionele dimensie richten. Paragraaf 2 gaat in op de definitie van het democratisch tekort als institutioneel probleem. Aan de hand van deze definitie stel ik in paragraaf 3 twee soorten maatregelen centraal die mijns inziens gewenst zijn voor de verdere verkleining van het tekort. Het eerste soort maatregelen heeft primair betrekking op de EU-lidstaten



en richt zich op het intensiveren van de coördinatie tussen hun parlementen. De tweede categorie maatregelen heeft betrekking op het Europese niveau en onderstreept de noodzaak om het vermogen van het Europees Parlement (EP) te versterken om bestuurders ter verantwoording te roepen voor Europees beleid.

## 2 De context van het democratisch tekort van de EU

Zoals gezegd is het democratisch tekort van de EU ingebed in een complexe context. Het gaat dan om in elk geval de volgende elementen: de attitudes van de Europese burgers, de cultureel-maatschappelijke context waarbinnen de EU opereert, en het specifieke karakter van de EU als politiek systeem. Ieder van deze elementen biedt in principe voer voor een uitgebreide analyse. Binnen de marges van deze bijdrage wil ik echter veronderstellingen ten aanzien van deze onderwerpen expliciteren in de vorm van vier stellingen:

- De EU is een sterk gereguleerd politiek systeem.
- Betrokkenheid bij, en interesse in EU-politiek zijn beperkt.
- Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit.
- De EU is een meerlaags politiek systeem.

Hieronder ga ik kort in op ieder van deze stellingen ter inkadering en nuancering van de diagnose en oplossingsrichtingen zoals die aan de orde komen in de rest van het artikel.

### 2.1 De EU is een sterk gereguleerd politiek systeem

De EU zich heeft ontwikkeld tot een omvangrijk politiek systeem dat voortdurend nieuwe regelgeving produceert. Dit politieke systeem onttrekt zich in essentiële opzichten aan de controle van de lidstaten. Het gebruik van (gekwaliceerde) meerderheidsstemmingen op de meeste beleidsterreinen maakt het mogelijk dat nationale regeringen een besluit opgelegd krijgen tegen hun wil. Bovendien opereren de Europese Commissie, het EP en het Europese Hof van Justitie nadrukkelijk vanuit hun eigen politieke logica in plaats van dat zij zich onder het gezag van de nationale regeringen weten.

Meer dan slechts het politieke gewicht van de EU te onderstrepen, beoogt de hier geponeerde stelling echter te benadrukken dat de meeste Europese besluitvorming zeer strikt gereguleerd is. De bevoegdheden van de EU en het proces waarlangs wetgeving tot stand kan komen zijn gedetailleerd vastgelegd in de Europese verdragen en de naleving van deze verdragen wordt gecontroleerd door het Europese Hof van Justitie.<sup>50</sup> Als gevolg daarvan is het Europese wetgevingsproces is doorgaans

---

50 Een belangrijke uitzondering hierop is de besluitvorming zoals die plaatsvindt op het hoogste niveau van regeringsleiders in de Europese Raad. Zoals bij uitstek zichtbaar is geworden in de reacties op de financieel-economische crisis, worden daar soms zeer snelle en ingrijpende besluiten genomen die balanceren op de randen van hetgeen de verdragen formeel toelaten. Daarbij is ook belangrijk dat de regeringleiders steeds de keus hebben om afspraken te maken buiten de Europese verdragen om, volgens het algemene volkenrecht.

aanmerkelijk veeleisender dan het nationale. Een EU-richtlijn komt slechts tot stand na een zeer uitgebreid traject van belangenafweging: zij heeft de steun nodig van de experts in de Europese Commissie, van de meerderheid van de lidstaten, en van een meerderheid van het EP; en bij voorkeur ook nog de goedkeuring van de verschillende adviescomités. Dit heeft tot gevolg dat de besluitvorming vaak slepend en ondoorzichtig is, en dat besluiten tot in de kleinste details worden uitgewerkt, maar ook dat elk Europees besluit uiteindelijk veelal kan steunen op een zeer brede consensus.

De legitimiteit van Europese besluitvorming wordt dus ondersteund door de hoge mate van rechtsstatelijkheid van het besluitvormingsproces en de vele *checks and balances* die daarin zijn ingebouwd. Vooraanstaande denkers (bijvoorbeeld Buchanan en Keohane, 2006) suggereren dat dit het hoogst haalbare is in termen van verantwoordbaarheid en legitimiteit van internationale politiek. In dit opzicht zou de EU dus een voorhoederol vervullen in de internationale politiek. Door uit te gaan van normen als legitimiteit en verantwoordbaarheid (*accountability*) in plaats van het meer ambitieuze ideaal van democratie, veronderstellen dergelijke redeneringen echter hij voorbaat dat democratie buiten het bereik van internationale politiek ligt en slechts is voorbehouden aan nationale politieke systemen. In wezen accepteren zij een democratisch tekort als een onvermijdelijke maar aanvaardbare prijs voor de vergroting van de beleidseffectiviteit die mogelijk wordt door het overhevelen van politieke bevoegdheden van het nationale naar het internationale niveau.

Terwijl ik dus wil onderstrepen dat de omvangrijke beleidsproductie van de EU gebonden is aan tal van procedurele en politieke eisen, verzet ik me tegen het loslaten van de democratische norm. Veeleer zie ik democratie als een ideaal dat inderdaad nog onvoldoende is gerealiseerd in de EU, maar dat slechts benaderd kan worden door haar onverkort in het oog te houden.

## 2.2 Betrokkenheid bij, en interesse in EU-politiek zijn beperkt

Als het gaat om het identificeren van het democratisch tekort van de EU, dan moet de lat niet te hoog worden gelegd. Een democratische EU vereist niet dat de Europese politiek de favoriete vrijetijdsbesteding van alle burgers wordt; dat geldt niet eens voor de nationale politiek. De verwijzing naar het democratisch tekort van de EU veronderstelt veeleer dat het democratisch functioneren van de EU systematisch achterblijft bij het niveau van democratie waarmee wij vertrouwd zijn op nationaal niveau.

Als het democratisch gehalte van de nationale politiek de norm stelt, dan is het passend uit te gaan van het moderne, liberale begrip van burgerschap. In dit liberale begrip van burgerschap fungeert het politieke systeem als een randvoorwaarde voor het realiseren van het privégeluk. Zolang het politieke systeem voldoende functioneert, kan het beheer daarvan worden uitbesteed aan professionele bestuurders en volstaat het om hiertoe eens in de paar jaar een stem uit te brengen voor de volksvertegenwoordiging. Wat echter essentieel is, is dat de liberale burger er vertrouwen in heeft dat, als er groot ongenoegen is over het functioneren van de politiek, hij over de passende middelen beschikt om dit kenbaar te maken; en dat als dit ongenoegen door genoeg anderen wordt

gedeeld, dit ook leidt tot zichtbare verandering in het beleid. Vanuit dit perspectief zeggen een lage betrokkenheid, interesse en kennis van Europa dus niets over het democratisch gehalte van de EU. Men kan zelfs betogen dat een lage politieke betrokkenheid een teken is van vertrouwen dat het allemaal wel goed zit.

In dit opzicht heeft Andrew Moravcsik (2002) een punt als hij stelt dat de lage betrokkenheid bij de EU een afspiegeling is van haar beperkte bevoegdheden in plaats van een democratisch gebrek in haar institutionele structuur. De Unie staat inderdaad ver weg van de dagelijkse beslommingen van de gemiddelde burger; op belangrijke beleidsterreinen (zoals belastingen, sociale zekerheid, onderwijs, buitenlandse beleid) zijn haar bevoegdheden beperkt; en het Europese beleid heeft doorgaans een zeer algemeen karakter dat pas op nationaal niveau zijn eigenlijke invulling krijgt. Die omstandigheden maken het begrijpelijk dat de Europese burger zich niet *en masse* voor de Europese verkiezingen meldt of bijvoorbeeld actief participeert in allerlei Europese protesten.

Het is echter onmogelijk vol te houden dat Europees beleid er helemaal niet toe doet. Zeker de huidige financieel-economische crisis maakt zichtbaar dat Europese besluiten diep ingrijpen in het nationale beleid en daarmee ook directe consequenties hebben voor de inkomenspositie van de burger. Dergelijke momenten vormen dus een uitstekende testcase voor het democratisch tekort: beschikken de burgers over de middelen om de richting van het beleid te sturen nu het er toe doet?

### 2.3 Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke Europese identiteit

Veel van de godfathers van Europese integratie zagen de totstandkoming van een gemeenschappelijke Europese identiteit, die de plaats zou innemen van de nationale identiteiten, als het onvermijdelijke sluitstuk van het integratieproces. Aldus stelde Ernst Haas (1958, p. 16): *'The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones'*. Het lot van dit idee van een toegroeien naar een gemeenschappelijke Europese identiteit lijkt inmiddels sterk op dat van de overgang naar de communistische heilstaat: voorlopig kunnen wij er nog lang op wachten, en voor zover er al aanzetten toe zijn geweest staan deze in een kwade reuk.

Mogelijk is er inmiddels een kleine elite in Brussel, Londen en Parijs die zich wel echt met Europa identificeert. Voor de rest van ons blijft de nationale identiteit echter de primaire identiteit. Belangrijker nog is dat – los van alle culturele betekenissen van het begrip identiteit – onze politieke vorming en meningsvorming plaats vindt in een specifiek nationale context. Het nationale politieke systeem en de daar vigerende verhoudingen en tegenstellingen vormen de politieke norm aan de hand waarvan we andere politieke systemen beoordelen. De politieke debatten die we volgen en waarin we, soms, participeren zijn *nationale* debatten die gevoerd worden in *nationale* massamedia.

Tegelijkertijd is het te gemakkelijk om te stellen dat de discussie daarmee is gesloten: er bestaat geen gemeenschappelijke Europese politieke identiteit dus kan de EU niet democratisch zijn. Feit is dat de EU zich heeft ontwikkeld tot een dicht georganiseerd politiek systeem (Habermas, 1995). De uitdaging is dan dus hoe democratie georganiseerd kan worden onder deze tot dusver ongekende omstandigheden, namelijk het voortbestaan van een veelvoud van nationale identiteiten.

## 2.4 De EU is een meerlaags politiek systeem

Dat brengt mij bij de laatste stelling en die houdt in dat de EU geen op zichzelf staand politiek systeem is, maar dat zij slechts te begrijpen is vanuit de wisselwerking tussen de supranationale instituties en de nationale politieke systemen van de lidstaten. Dat betekent ook dat haar democratisch gehalte niet slechts kan worden afgemeten aan het functioneren van de instellingen op Europees niveau, maar dat dit ook aandacht vereist voor de betrokkenheid van nationale democratische instituties in het Europese besluitvormingsproces.

De EU is inherent meerlaags van karakter. Hoezeer onderdelen van het supranationale systeem ook een zekere autonomie genieten, zij kunnen slechts functioneren in samenspel met de nationale politieke systemen. Deze inherente afhankelijkheid van de EU van de nationale politieke systemen is het meest zichtbaar in de uitvoering van beleid. De EU zelf beschikt over een zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Uiteindelijk vindt de daadwerkelijke implementatie van Europees beleid voor het overgrote deel plaats door nationale overheden. Ook in andere opzichten is besluitvorming in de EU doordeesemd van de nationale regeringen in plaats van dat zij functioneert als een zelfstandige bestuurslaag. Dat geldt voor de toekenning van Europese bevoegdheden in intergouvernementele verdragsonderhandelingen, het uitzetten van de strategische oriëntaties van de EU door de Europese Raad van nationale regeringleiders, en de aanneming van wetten door de Raad van (nationale) ministers.

In aansluiting op de voorgaande stelling werkt het meerlaagse karakter van de EU direct door in de legitimatie van haar beleid. Er is een tijd geweest dat aanhangers van een federaal Europa ambieerden dat het EP zich zo zou ontwikkelen dat ze het hele gewicht van de Europese besluitvorming zou kunnen dragen. In de afwezigheid van een geïntegreerde Europese politieke ruimte is dit echter niet aan de orde. Anderzijds is de EU ook geen gewone internationale organisatie waarbij beleid haar legitimiteit slechts indirect aan het fiat van de nationale regeringen ontleent. Een dergelijke indirecte legitimiteit zou ook erg mager zijn. De continuïteit, reikwijdte en diepgang van Europese regelgeving vragen om aanvullende, directe mechanismen voor democratische legitimatie op Europees niveau.

Uiteindelijk kan men dus stellen dat, gegeven het meerlaagse karakter van het politieke systeem van de EU, haar democratische legitimiteit steunt op twee pijlers: op de indirecte legitimatie via de democratisch gekozen nationale parlementen en regeringen, en op de directe legitimatie via het EP. Geen van de twee pijlers kan het gewicht van de Europese besluitvorming in zijn eentje dragen. In plaats daarvan moeten zij elkaar aanvullen.

## 3 Het democratisch tekort als institutionele uitdaging

Zelfs in institutionele termen verwijst 'het democratisch tekort' veelal naar uiteenlopende aspecten. In deze paragraaf benoem ik twee aspecten die grotendeels complementair aan elkaar zijn, en volgens mij de kern van de discussie vormen.

In de meest enge zin kan het democratisch tekort van de EU worden begrepen als een vorm van deparlementarisering (Crum, 2005). Deze visie veronderstelt dat de kern van de moderne democratie is gelegen in de politieke soevereiniteit van het parlement als direct gekozen vertegenwoordiging van de burgers; geen wet kan van kracht worden zonder de steun van een meerderheid van het parlement en elk overheidsbesluit kan worden teruggeleid tot een dergelijk wet. Deze parlementaire soevereiniteit wordt ondermijnd wanneer de regering zich bindt aan internationale afspraken, en dat geldt in bijzondere mate voor de EU die voortdurend nieuwe afspraken produceert.

De kern van de eerste institutionele definitie van het democratisch tekort van de EU is dat Europese integratie de nationale parlementaire soevereiniteit ondermijnt en dat dit onvoldoende gecompenseerd wordt door adequate parlementarisering op Europees niveau. In eerste instantie schoot de instelling van het EP tekort omdat haar op een groot aantal beleidsterreinen besluitvormingsbevoegdheden werden onthouden. Dit argument is echter steeds zwakker geworden omdat de bevoegdheden van het EP gestaag zijn uitgebreid. In meer fundamentele zin kan echter gesteld worden dat het EP nooit geheel kan compenseren voor het verlies van macht van nationale parlementen omdat het niet is ingebed in een politieke gemeenschap waarin gemeenschappelijke politieke meningsvorming plaatsvindt. In die zin blijft het EP onthecht van het volk dat het geacht wordt te vertegenwoordigen; en voor zover dat volk al kan worden geïdentificeerd bestaat het uit 27 aparte politieke gemeenschappen en vormt het niet één samenhangend.

De tweede institutionele definitie bouwt hier deels op voort. De kern van deze definitie is dat de EU lijdt aan een democratisch tekort omdat de democratische mechanismen waarmee de wil van de burgers zich vertaalt in een verandering van politieke keuzes onvoldoende functioneren als het gaat om de Europese beleidskeuzes. Een andere manier om dit te stellen is dat het Europese politieke besluitvormingssysteem ontbreekt aan responsiviteit.

Deze tweede institutionele definitie berust op een aantal veronderstellingen. De eerste is dat er op Europees niveau belangrijke politieke keuzes aan de orde zijn. Tegen deze stelling is ingebracht dat het overgrote deel van de Europese bevoegdheden regulerend van karakter is en daarom eerder vraagt om een deskundige, technocratische aanpak dan dat het uitnodigt tot ideologische tegenstellingen (Majone, 1998). Een typisch voorbeeld is het vaststellen van producteisen in de interne markt. Een blik op andere beleidsterreinen maakt echter snel zichtbaar dat de scheidslijn tussen vraagstukken van regulerende en van politieke aard niet altijd gemakkelijk is te trekken. Zo laat de huidige eurocrisis zien dat de Europese beleidskeuzes tal van fundamentele politieke keuzes met zich brengen, bijvoorbeeld met betrekking tot de gewenste solidariteit tussen Europese lidstaten en de mate van financieel-economisch zelfbestuur die zij elkaar gunnen.

De tweede veronderstelling is dat het niet voldoende is dat de politieke voorkeuren van Europese beleidsmakers een redelijke afspiegeling vormen van de politieke voorkeuren van het Europese electoraat. Verschillende onderzoeken laten zien dat de posities van de centrale actoren in het Europese besluitvormingsproces en de besluiten die zij nemen heel behoorlijk corresponderen met de wensen van de gemiddelde Europese kiezer (Schmitt en Thomassen, 2000). Hoewel dit op zichzelf een geruststellende gedachte is, biedt het geen garantie dat de Europese burger de middelen heeft

om in te grijpen als dit niet het geval zou zijn (Lord, 2006; Follesdal en Hix, 2006). Net zo goed als een welwillende dictator die handelt in het belang van zijn burgers toch een dictator blijft, zo maakt de overeenkomst tussen de Europese beleidsoutput en de voorkeuren van de Europese burgers de EU nog niet tot een democratie.

De derde veronderstelling is dat er structurele redenen zijn waarom de keuzes die Europese burgers worden geboden in verkiezingen onvoldoende doorwerken in Europees beleid. In nationale verkiezingen speelt Europese integratie (tot dusver) zelden een prominente rol. Tegelijkertijd staat in de campagnes bij de verkiezingen voor het EP veelal de vraag over meer of minder Europese integratie centraal. Dit miskent echter dat het EP vooral richting geeft aan de ideologische oriëntatie van Europees beleid maar geen controle heeft over de bevoegdheden van de EU (Mair, 2000). Daarover gaan nu eenmaal de nationale regeringen.

Cees van der Eijk en Mark Franklin (2004) hebben gesuggereerd dat gevestigde politieke partijen, zoals het CDA, de PvdA en de VVD, er belang bij hebben om Europese integratie een ondergeschikt thema te laten zijn in (nationale) verkiezingscampagnes. Vanwege hun ervaring met regeringsdeelname neigen deze partijen namelijk doorgaans tot een (gematigd) positieve houding ten aanzien van Europese integratie. Onder hun achterbannen vinden wij echter een grote verscheidenheid aan standpunten over Europese integratie. Het onderwerp van Europese integratie is daarmee dus zowel een potentiële splijtzwam binnen de partij als ook een onderwerp waarop men gemakkelijk kiezers verliest aan meer extreme partijen die zich profileren met eurosceptische standpunten. Alle reden dus om dit thema zo veel mogelijk buiten de campagne te houden.

Tezamen dragen deze mechanismen bij aan de perceptie van een gebrek aan responsiviteit van de EU. Het gebrekkige democratische karakter van de EU wordt gemakkelijk overdreven, maar dit is – mijns inziens – de kern: kiezers zien niet hoe hun gezamenlijke stemmen het verschil kunnen maken.

#### 4 Institutionele oplossingen voor het democratisch tekort

De afgelopen jaren zijn er aanzienlijke stappen gezet naar een verkleining van het democratisch tekort van de EU. Het Verdrag van Lissabon, dat eind 2009 in werking is getreden, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Zeker zo belangrijk is dat tal van politieke instituties op nationaal en Europees niveau hun werkwijze hebben herzien om beter in te kunnen spelen op Europese besluitvorming. Tegelijkertijd schieten deze maatregelen nog tekort. Enerzijds blijven aanvullende institutionele maatregelen gewenst. Anderzijds ontbreekt het nog aan de doorwerking van de institutionele veranderingen in het gedrag en de perceptie van de Europese burgers. In andere woorden, de doorgevoerde institutionele veranderingen hebben (nog) niet geleid tot een sterk toegenomen mate van responsiviteit van het Europese besluitvormingsproces.

Tegen de achtergrond van wat reeds is bereikt, identificeer ik voor beide pijlers van de vertegenwoordigende democratie in de EU één belangrijke uitdaging die kan bijdragen aan een verdere verkleining van het democratisch tekort. Voor de indirecte pijler via de nationale parlementen gaat het dan om het verbeteren van de onderlinge coördinatie van hun politieke

inbreng in de EU. Voor de directe pijler via het EP gaat het om het vergroten van de bestuurlijke aansprakelijkheid en verantwoording van Europese besluiten.

#### 4.1 Politieke coördinatie tussen Europese parlementen

De rol van nationale parlementen in de EU is onderwerp geweest van een gestaag proces van herwaardering. In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht, dat in 1992 ondertekend werd, zagen velen het EP nog uitgroeien tot het centrale democratische orgaan van een federale unie. Gaandeweg groeide echter het besef dat het EP deze rol niet alléén kan dragen en dat nationale parlementen van belang blijven om Europese besluiten van het noodzakelijke democratische draagvlak te voorzien. De versterking van de positie van nationale parlementen in de Europese besluitvorming was een centraal thema in de Europese Conventie en het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag dat zij produceerde. Terwijl het Grondwettelijk Verdrag uiteindelijk sneuvelde, vonden twee belangrijke protocollen over nationale parlementen en de controle op het subsidiariteitsbeginsel hun weg naar het Verdrag van Lissabon. Deze protocollen garanderen de informatievoorziening over Europese besluitvorming aan nationale parlementen en bieden hun een procedure – de zogenaamde ‘gele kaart’-procedure – om protest aan te tekenen wanneer volgens nationale parlementen een Europees wetsvoorstel inbreuk maakt op het subsidiariteitsbeginsel. Met name deze laatste procedure heeft een belangrijke stimulans gevormd voor het versterken van interparlementaire coördinatie.

Het Nederlandse parlement heeft zijn procedures ten aanzien van Europese zaken inmiddels grondig geactualiseerd en zich daarmee van trage volger tot voorhoedespeler ontwikkeld. Een belangrijke doorbraak daarbij is de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon in 2009 geweest, waarbij de Kamers het recht hebben opgeëist om Europese wetsvoorstellen onderwerp te maken van een parlementair behandelvoorbehoud. Wanneer een Kamer een dergelijk voorbehoud plaatst, is de regering gebonden de kamers te voorzien van alle relevante informatie rondom het betreffende voorstel en mag zij zich slechts na expliciete goedkeuring binden aan een bepaald (deel-)besluit. De procedurele uitwerking van dit instrument<sup>51</sup> heeft uiteindelijk geleid tot een zorgvuldig gestructureerd controlemiddel dat de Kamer in staat stelt om tijdig en gericht de politieke controle naar zich toe te trekken op voorstellen die zij van bijzonder politiek belang acht. Institutioneel gezien lijkt er weinig toe te voegen aan de wijze waarop het Nederlands parlement zijn bevoegdheden in Europees beleid nu heeft ingericht.

Als wij echter kijken naar de rol van nationale parlementen in de EU als geheel, dan is er nog wel een institutionele slag te maken, namelijk in de koppeling van hun inbreng aan elkaar en aan het bredere Europese debat. In de huidige situatie domineert doorgaans het beeld van twee gescheiden politieke processen: één Europees en één nationaal. Aan de ene kant hoort de burger van nieuwe Europese richtlijnen, Eurotoppen en noodfondsen. Aan de andere kant ziet hij de discussies in Den Haag waarin Europa weliswaar in toenemende mate aan de orde is, maar het zelden duidelijk is hoe (en

---

51 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 32258, nr. 2.

óf) deze nationale uiteenzettingen van invloed zijn op het Europese niveau. Sterker nog, bepaalde kenmerken van de nationale debatten versterken de indruk dat deze slechts voor de nationale bühne zijn; door de dominantie van extreme standpunten en de vaak slechte (en soms ronduit te late) timing ten opzicht van het Europese proces. Toch is de nationale meningsvorming in principe van essentieel belang voor de Europese besluitvorming, en een scherp opererend parlement kan een verschil maken in de uiteindelijke beslissingen die door de Europese regeringen gezamenlijk worden genomen.

Het directe belang van de nationale positiebepaling in het Europese proces moet dus duidelijker zichtbaar worden. De sleutel daartoe ligt in de verbetering van de afstemming van de parlementaire inbreng met de inbreng van andere parlementen. Mede gestimuleerd door de instelling van de subsidiariteitstoets, zijn de nodige initiatieven genomen om de afstemming tussen parlementen te verbeteren. Een toenemend aantal nationale parlementen heeft zijn werkwijze inmiddels ook effectief afgestemd op het Europese besluitvormingsproces. Dat blijkt ook uit het feit dat medio 2012, tweeënhalf jaar na het inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon, voor het eerst het benodigde aantal nationale parlementen – meer dan eenderde – is gehaald voor een effectieve subsidiariteitswaarschuwing over een Europees wetsvoorstel (een ‘gele kaart’ voor de Europese ontwerpregelgeving inzake het stakingsrecht). Een slag die op dit punt nog gemaakt kan worden is dat parlementen – naar voorbeeld van onze eigen Tweede Kamer – de screening van aangekondigde EU-wetsvoorstellen systematischer gaan aanpakken en ook al vroegtijdig met elkaar afstemmen. Daarmee wordt niet alleen tijd gewonnen, maar is ook eerder duidelijk op welke wetsvoorstellen een grensoverschrijdende coalitie tussen parlementen mogelijk is.

Nog belangrijker is echter dat grensoverschrijdende coördinatie tussen parlementariërs niet slechts plaatsvindt op het institutionele niveau van het parlement als geheel, maar ook op het niveau van partijgroepen. Het overgrote deel van de nationale en Europese parlementariërs is aangesloten bij Europese partijgroepen, en zelfs waar dat bijvoorbeeld bij een partij als de PVV niet het geval is, zien wij dat zij investeren in relaties met Europese geestverwanten zoals de Deense Volkspartij. De EU-interventies van nationale parlementariërs krijgen veel meer gewicht wanneer deze direct en zichtbaar aansluiten bij initiatieven van geestverwanten elders in de Unie. Dat geldt helemaal als die geestverwanten onderdeel zijn van de regering of een dominante stem hebben in een land dat veel gewicht in de Europese schaal kan leggen.



Of het nu gaat om het verbeteren van de coördinatie tussen nationale parlementen of tussen politieke partijen, het centrale punt is dat dergelijke afstemming bij kan dragen aan het zichtbaar maken van de directe relatie tussen de behandeling van EU-vraagstukken op nationaal niveau en de Europese besluitvorming.

## 4.2 Het EP als forum voor Europese verantwoording

Zoals aangegeven heeft het EP inmiddels een grote stem in de totstandkoming van Europese wetgeving. Veel meer dan de meeste nationale parlementariërs – waar wetsteksten veelal worden dichtgetimmerd door de regering – schrijven Europarlementariërs direct mee aan wetgeving. Toch herkent de burger het EP niet als zijn eigen machtsinstrument om de koers van het Europese beleid te bepalen. De belangrijkste reden hiervoor is dat politiek meer is dan het produceren van wetsteksten; uiteindelijk gaat het evenzeer, zo niet meer, om de controle op de uitvoering. Op dit punt is de situatie in de EU gecompliceerd omdat er geen Europese regering is en het overgrote deel van de uitvoeringstaken is gedelegeerd aan de lidstaten. Het EP ontbeert daarmee een opponent die het als eindverantwoordelijke ter verantwoording kan roepen voor het al dan niet slagen van beleid.

De uitvoeringstaken op Europees niveau zijn sterk gefragmenteerd. Van oudsher vervult de Europese Commissie een centrale uitvoeringsrol op het terrein van de interne markt. Wanneer de afgelopen decennia nieuwe Europese uitvoeringsbevoegdheden noodzakelijk bleken, hebben de regeringen deze echter doorgaans buiten de Commissie ingericht. Dat geldt bijvoorbeeld voor Europol, het voorzitterschap van de Europese Raad en, in eerste instantie, voor de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Met deze ‘verdeel en heers’-strategie verkleinen de regeringen de kans dat zij een niet te controleren Europese executieve in het zadel helpen.

Keerzijde van de beperking en versplintering van de Europese uitvoerende macht is dat het zeer moeilijk is de Europese verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid te lokaliseren, laat staan dat hierover verantwoording wordt afgelegd. In een eerder artikel (Crum, 2005) heb ik in dit kader voorgesteld dat je over politieke verantwoording kan denken in termen van een ladder. De eerste stap is dan dat de politieke eindverantwoordelijkheid duidelijk gelokaliseerd moet worden. Het toewijzen van politieke verantwoordelijkheid heeft een disciplinerend effect op de organisatie van de uitvoering (Weber) en is een voorwaarde voor processen van verantwoording. Met de volgende stappen op de ladder neemt de intensiteit van verantwoording toe. Het begint dan bij een informatieplicht over het beleid, bijvoorbeeld op basis van jaarrapportages. Daarna volgt de verplichting van bestuurders om publiek verantwoording af te leggen aan een volksvertegenwoordiging. In de laatste stappen krijgt dit publieke orgaan ook de macht om de verantwoordelijke uit zijn functie te zetten en te benoemen.

Op geen enkel beleidsterrein wordt in de EU de volledige ladder van verantwoording gerealiseerd. Het dichtst bij komen nog die beleidsterreinen waarop de Europese Commissie een centrale uitvoerende rol vervult, de interne markt en aanverwante zaken zoals het regiobeleid. De Commissie heeft een actieve en passieve informatie- en verantwoordingsplicht tegenover het EP. Voor hun

benoeming worden de leden van de Commissie echter voorgedragen door de lidstaten. Het EP bekrachtigt deze voordrachten tenzij zij ernstige ongeschiktheid vaststelt in de *hearings* waaraan zij de genomineerden onderwerpt (zoals in 2004 gebeurde in het geval van de Italiaanse kandidaat Buttiglione en in 2009 met de Bulgaarse Jeleva). Belangrijker nog is dat het EP niet individuele Commissarissen naar huis kan sturen. Het EP beschikt slechts over het paardenmiddel om de gehele Commissie de wacht aan te zeggen.

De beperkte middelen van het EP om de uitvoerende taken van de Europese Commissie te sturen, worden duidelijk zichtbaar nu de Commissie richtlijnen uitvaardigt voor het financieel-economisch beleid en de begrotingsvoornemens van de lidstaten voor het komend jaar. Deze richtlijnen kunnen grote gevolgen hebben, zeker voor die landen die een begrotingstekort hebben van meer dan drie procent van hun Bruto Nationaal Product (en dat geldt inmiddels voor de overgrote meerderheid). Opvallend genoeg stelt de Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken, de Fin Olli Rehn, deze richtlijnen vast zonder enige ruggespraak met een vertegenwoordigend lichaam. Voor het EP is verder geen enkele rol voorzien.

De parlementaire (en publieke) verantwoording van Europese beleidsuitvoering is nog zwakker op beleidsterreinen die buiten de Commissie zijn geplaatst. Dat geldt bijvoorbeeld voor de strategische rol die wordt vervuld door de voorzitter van de Europese Raad (zie Crum, 2009), voor het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en voor justitiële uitvoeringsinstellingen als Europol en Eurojust.

De ladder van verantwoording geeft een duidelijke richting aan waarin deze situatie kan worden verbeterd. De eerste noodzakelijke stap is de duidelijke identificatie en concentratie van Europese uitvoeringsbevoegdheden in een orgaan dat kan worden aangemerkt als de ‘Europese regering’ (hoewel haar bevoegdheden veel meer ingeperkt zullen blijven dan die van een nationale regering). Dit vereist dat de stap die is gezet met het toevoegen van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid aan de Commissie moet worden doorgezet. Logischerwijs moeten alle bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger, en niet slechts een deel, dan geïntegreerd worden in de Commissie. Dezelfde logica is van toepassing op het voorzitterschap van de Europese Raad. Deze taak kan in de Commissie geïntegreerd worden door dat voorzitterschap automatisch toe te wijzen aan de voorzitter van de Europese Commissie – een mogelijkheid die welbewust is open gelaten in het Verdrag van Lissabon.

Als de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europees beleid eenmaal eenduidig is toegewezen, dan vergt de volgende stap op de ladder van verantwoording dat dit orgaan een actieve en passieve verantwoordingsplicht heeft tegenover het EP. Dat betekent dat zij is gebonden aan de beginselen van openbaarheid van bestuur, dat zij haar besluiten zorgvuldig documenteert en daar periodiek over rapporteert, en dat zij desgewenst publiek ter verantwoording kan worden geroepen voor haar besluiten.

Eindpunt van de ladder van verantwoording is de democratisering van de benoemings- en ontslagprocedures van de Europese regering. De uitdaging hierbij is dat dergelijke procedures recht

moeten doen aan de twee pijlers van democratische vertegenwoordiging in de EU: zij moeten zowel de indirecte democratische controle via de gekozen nationale regeringen als de directe controle via het EP respecteren. Een dergelijk evenwicht ligt al enigszins besloten in de bestaande procedure waarin de lidstaten de leden van de Europese Commissie nomineren en het EP deze bekrachtigt (of afwijst). Veel is te zeggen voor een lichte verschuiving van deze procedure in het voordeel van het EP – een verschuiving die de partijgroepen in het EP overigens in principe zelf kunnen afdwingen door bij voorbaat hun eigen kandidaten naar voren te schuiven (Hix, 2008, hoofdstuk 9). Belangrijker is echter dat deze procedure haar huidige achterkamertjes-karakter verliest en politieker en transparanter wordt. Idealiter zou dit model uiteindelijk evolueren naar een presidentieel stelsel waarin de president van de Europese regering direct wordt verkozen in pan-Europese verkiezingen maar voor zijn wetgeving gebonden blijft aan de instemming van de Raad van Ministers en het EP (Coussens en Crum, 2003).

## 5 Conclusie

De afgelopen decennia zijn er de nodige institutionele veranderingen doorgevoerd die hebben bijgedragen aan een verkleining van het democratisch tekort van de EU. Dat betreft zowel ingrijpende veranderingen in de Europese verdragen, zoals de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP, als ook meer praktische veranderingen in bijvoorbeeld de procedures van nationale parlementen als het gaat om Europese wetgeving. Toch heeft de EU onvoldoende kunnen compenseren voor het verlies van controle van nationale parlementen. Belangrijker nog is dat de responsiviteit van het Europese politieke systeem beperkt blijft doordat het onvoldoende duidelijk blijft hoe de keuzes van de kiezer zich vertalen in de veranderingen in beleid. Dit heeft alles te maken met het ongekende en complexe karakter van de EU als meerlaags politiek systeem.

In deze bijdrage heb ik ingezoomd op twee soorten institutionele veranderingen die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de relatie tussen de keuzes van de Europese kiezers en de Europese besluitvorming. In de eerste plaats betreft dat een betere coördinatie tussen nationale parlementen van hun inzet op Europese zaken. Daarbij gaat het zowel om institutionele contacten op het niveau van het parlement als geheel, als ook om het benutten en zichtbaar maken van de verbanden tussen partijen in de verschillende parlementen in Europa. Ten tweede heb ik gewezen op het belang van het duidelijker toewijzen van de politieke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europees beleid als een voorwaarde voor parlementaire en publieke verantwoording.

Dergelijke institutionele hervormingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verkleining van het democratisch tekort van de EU. Zij kunnen echter slechts het gewenste effect sorteren als de betrokken politieke actoren hun gedrag ook daadwerkelijk in de gewenste richting bijstellen. Bovendien vereist de definitieve overbrugging van het democratisch tekort waarschijnlijk iets wat niet institutioneel maar veeleer psychologisch van aard is: de ontwikkeling van een algemeen gedeeld begrip van de EU als een nieuw, meerlaags democratisch systeem met een inherent ander karakter dan de vertrouwde democratische natiestaat. Aan een dergelijk begrip ontbreekt het voorsnog, laat staan dat het breed wordt gedeeld. Evengoed echter was het voor de burgers van

de renaissancistische stadsstaten ondenkbaar dat zich een effectieve en bevredigende democratie zou kunnen ontwikkelen op het niveau van de natiestaat – en toch zijn we ook daar met vallen en opstaan gekomen.

## Literatuur

- Buchanan, A., en R. Keohane (2006), 'The Legitimacy of Global Governance Institutions', in: *Ethics & International Affairs*, 20, nr. 4, p. 405-437.
- Coussens, W., en B. Crum (2003), *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union. Options and guidelines for reform*, EPIN Working Paper nr. 3, Brussel: <http://ceps.eu/system/files/book/1004.pdf>.
- Crum, B. (2005), 'Tailoring Representative Democracy to the European Union. Does the European Constitution reduce the democratic deficit?', in: *European Law Journal*, 11, nr. 4, p. 452-467.
- Crum, B. (2009), 'Accountability and Personalisation of the European Council Presidency', in: *Journal of European Integration*, 31, nr. 6, p. 685-701.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks en M. Steenbergen (red.), *European integrator and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 33-50.
- Follesdal, A., en S. Hix (2006), 'Why There is a Democratic Deficit in the EU. A response to Majone and Moravcsik', in: *Journal of Common Market Studies*, 44, nr. 3, p. 533-562.
- Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1995), 'Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?"', in: *European Law Journal*, 1, nr. 3, p. 303-307.
- Hix, S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity Press.
- Lord, C. (2006), 'Democracy and the European Union. Matching means to standards', in: *Democratization*, 13, nr. 4, p. 668-684.
- Mair, P. (2000), 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems', in: *West European Politics*, 23, nr. 4, p. 27-51.
- Majone, G. (1998), 'Europe's Democratic Deficit. The question of standards', in: *European Law Journal*, 4, nr. 1, p. 5-28.
- Moravcsik, A. (2002), 'In Defence of the Democratic Deficit. Reassessing legitimacy in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 40, nr. 4, p. 603-624.
- Schmitt, H., en J. Thomassen (2000), 'Dynamic Representation. The case of European integration', in: *European Union Politics*, 1, nr. 3, p. 318-339.



# Naar nieuwe verhoudingen in Europa

## *De machteloze natiestaat op ramkoers met de toekomst*

Joop Hazenberg

*Door het uiteenspatten van de economische groei is de fundamentele spanning in het Europese integratieproces bloot komen te liggen. We beseffen onvoldoende de implicaties van de enorme verwevenheid van de Europese lidstaten, die in slechts twintig jaar tijd enorm is toegenomen. Met name de relatie tussen de natiestaat en 'Brussel' laat te wensen over. De sprong voorwaarts – naar een federale Unie – is de enige manier om de legitimiteit en de welvaart van de Europese Unie te behouden. In deze bijdrage doe ik een aantal concrete voorstellen voor de federalisering van de EU. Verder is een nieuw discours voor het integratieproject nodig: een verhaal dat alleen door de generatie van twintigers en dertigers kan worden geformuleerd en uitgedragen.*

### 1 Inleiding

Het proces van Europese integratie heeft zich sinds de val van de Muur in 1989 razendsnel ontwikkeld. Het aantal lidstaten explodeerde in een zeer korte tijd van twaalf naar zevenentwintig, Brussel kreeg veel meer macht over veel meer beleidsterreinen, en de euro werd ingevoerd. Dit alles gebeurde in een wereld waar na 1989 ook buiten Europa de grenzen wegvielen en de onderlinge verwevenheid tussen economieën, volken en culturen razendsnel toenam.

Zolang de wereldeconomie groeide en de welvaart toenam, kon de EU deze transitie verwerken en hadden de burgers niet zoveel redenen om zich tegen Europa te keren, ondanks het gebrek aan politieke inspraak en gevoeligheden van de uitbreidende interne markt. Het bier werd duur, de goedkope Poolse loodgieter was handig maar we voelden ons er wel wat ongemakkelijk bij, en een Europese Grondwet wilden we evenmin. Maar de échte implicatie, het verlies aan soevereiniteit als gevolg van globalisering en Europese integratie, bleef verborgen door de zeepbel van economische groei.

Deze bel is echter krachtig uiteengespat. De wereld en de welvaart bleken sinds 2008 kwetsbaar, onvoorspelbaar, zelfs oncontroleerbaar. De kredietcrisis ontkiemde in een haast ontembaar financieel-economisch systeem waarin staten en internationale organisaties machteloos aan de zijlijn stonden. Vooral in Europa werden fundamentele politieke en economische zwakheden pijnlijk zichtbaar. De economische concurrentiepositie is niet best; het onderwijs laat in veel EU-lidstaten te wensen over; het arbeidsmarktbeleid is slap; er wordt veel te weinig in de kenniseconomie geïnvesteerd. De zo bejubelde, in 2000 geformuleerde Lissabon-agenda van de EU ('In 2010 is Europa de meest competitieve regio ter wereld!') bleek faliekant mislukt.

Kan Nederland eigenlijk wel omgaan met het Europese project en het onvermijdelijke verlies aan zelfstandige macht en invloed? Hoe kijken burgers tegen Brussel aan? Welke lessen moeten we uit de eurocrisis trekken en kunnen we tot een nieuwe verhouding tussen de Europese Unie en haar lidstaten komen?

## 2 De snelle verbreding en verdieping

Om deze vragen goed te beantwoorden, moeten we eerst terugblikken op de fenomenale verbreding en verdieping van het Europese integratieproces, zoals zich dat de afgelopen twee decennia heeft voltrokken.

Eerst de verbreding. Waar de Europese Gemeenschap in de jaren zestig tot en met tachtig vooral een kleine club van West-Europese landen was, is de Unie van na de val van de Muur er onderhand een van continentale proporties. Om van de zuidwest- naar noordoost-hoek van de EU te rijden (van Portugal naar Finland) ben je twee dagen en negen uur onderweg, over een afstand van 5500 kilometer. De as Noord-Schotland – Cyprus is niet eens over land af te leggen en omspant een breedte van bijna 3800 kilometer.

Het proces van de uitbreiding ging heel snel. De motor werd in 1992 aangezet en in 2007 kregen Roemenië en Bulgarije als voorlopig laatste in een lange rij nieuwe lidstaten het groene licht. In slechts vijftien jaar kreeg de exclusieve club er twaalf leden bij. Maar de uitbreiding is niet van harte gegaan. Grote landen als Frankrijk en Duitsland houden hun arbeidsgrenzen zoveel mogelijk dicht totdat ze door de Europese Commissie zullen worden gedwongen alle inwoners van de EU toe te laten. In Nederland moeten van sommige burgemeesters werkloze Polen in de bus worden gezet, terug naar het eigen land. De Polen zouden bovendien verantwoordelijk zijn voor talloze auto-ongelukken waarbij alcohol in het spel was, diefstal van koperdraden bij de spoorwegen, en andere criminele zaken. Roemenen en Bulgaren maken de straten onveilig met diefstal, het skimmen van pinpassen en heuse bendes die een plaag voor het land zouden vormen.

Weerstand of niet, verdere uitbreiding van de EU ligt in het verschiet. Op korte termijn worden Kroatië, Macedonië en IJsland lid. Binnen nu en tien jaar volgen waarschijnlijk Servië, Turkije, Montenegro, Albanië, Kosovo en Bosnië-Herzegovina. De laatste loodjes zijn Noorwegen, Zwitserland, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland. Daarvan is alleen Moldavië is een reële optie, de andere landen zijn óf te arm óf te zelfstandig.

De Europese Unie zal zonder Turkije (82 miljoen inwoners) in de komende tien jaar groeien naar zo'n 33 lidstaten en ongeveer 550 miljoen inwoners. Zeventig jaar na de verwoestende Tweede Wereldoorlog zullen al deze natiestaten dan vrijwillig verenigd zijn in één ideaal, in één open markt en (als ze dat willen) in één munt.

Dan de verdieping. Zoals de Europese Unie steeds meer fysieke ruimte krijgt, zo groeit ook haar beleidsruimte – ten koste van de macht van de individuele lidstaten. In de jaren zeventig en tachtig was nog sprake van een ernstige 'eurosclerose'. Na een aanvankelijke succesvolle start van

het Europese integratieproject liepen de wielen vast. De zes lidstaten van het eerste uur (West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, België en Luxemburg) slaagden er niet in het proces op gang te houden, onder meer door grote economische malaise. Nationalistisch en protectionistisch beleid voerde de boventoon, van een gemeenschappelijke munt was geen sprake. Veel West-Europese landen peinsden er niet over toe te treden tot de toenmalige Europese Gemeenschap. Er werd zelfs gesproken over het einde van het hele integratieproces.

Na de plotselinge val van de Muur in 1989 en het daarop volgende einde van de Koude Oorlog, kreeg het wat stoffige doel van Europese eenwording een totaal nieuwe dynamiek. Tegelijk met de uitbreiding kwam de weg vrij voor invoering van de euro, het optuigen van een interne markt, en het uitbreiden van de Europese invloed op nieuwe beleidsterreinen.

Zo is de Europese integratie, met kleine en grote stappen, veranderd van een *functioneel* in een zuiver *politiek* proces. Zij uitte zich behalve in de invoering van de euro (in 1999) ook in actieve bemoeienis van de EU op gebieden als justitie en binnenlandse zaken, buitenlands en veiligheidsbeleid, milieuwetgeving en sociaal beleid. Europa moest een echte speler in de wereld worden, en daarvoor was het essentieel dat a) de economische integratie veel intenser werd, b) met één stem zou worden gesproken, en c) West- en Oost-Europa werden verenigd.

Met het Verdrag van Lissabon uit 2009 is die ambitie flink dichterbij gekomen, zeker in combinatie met alle *governance*-maatregelen om de eurozone bestuurbaar te houden. Hoewel het beeld van Europa er nog steeds een is van doormodderen, is in twintig jaar ongelofelijk veel macht overgedragen aan een supranationaal niveau, zonder dat die overdracht tot massale weerstand heeft geleid.

### 3 Invloed en impact

Door de toegenomen verwevenheid heeft de Europese Unie onderhand op bijna elk nationaal beleidsterrein majeure invloed gekregen. Alleen nog op gebied van volksgezondheid, onderwijs, sociale zaken, cultuur en toerisme zijn de bevoegdheden nog hoofdzakelijk nationaal. Maar ook daar groeit de invloed van Europa. Zo bemoeit Europa zich, al dan niet aangejaagd door het Europees Parlement, met zaken als uitwisseling van studenten, uniformiteit van diploma's, obesitas, tabaksreclame en financiering van sportclubs. Dat alles in het kader van het algemeen belang: Europa is als geheel beter af als alle inwoners gezond zijn, dezelfde diploma's hebben en niet te veel roken.

Deze revolutie heeft zich echt over de hoofden van de burgers afgespeeld, zeker omdat er in de nationale politiek nauwelijks belangstelling bestond voor de EU. Al die nieuwe verdragen, verordeningen en richtlijnen, kaderprogramma's en structuurfondsen zeiden de gemiddelde burger weinig of niets en zij kwámen ook uit het niets, dankzij de afwezigheid van een levendige Europese democratie.

Hoeveel invloed hééft Europa nu werkelijk? Dat valt niet in cijfers uit te drukken, alhoewel hier wel een relativering op zijn plaats is als het gaat om de herkomst van nationale wetgeving. *Tachtig procent*



van de regels komt uit Brussel!' pochte Jacques Delors, de legendarische voorzitter van de Europese Commissie in 1988. Daarna ging deze uitspraak een eigen leven leiden en werden veelvuldig *guesstimates* gedaan, waarbij tussen de dertig en zeventig procent van de nationale wetgeving een Brusselse herkomst werd toegedicht. De laatste inzichten duiden op een invloed van ongeveer tien tot vijftien procent van de Europese Unie op nationale wetgeving. De bestuurskundigen Bovens en Yesilkagit (2005) kwamen uit op een invloed van precies 12,6 procent.

De daadwerkelijke invloed van de EU op haar lidstaten dienen wij overigens vooral op andere manieren te bepalen. Fundamentele besluiten zoals het besluit tot de vorming van een interne markt en het besluit tot invoering van de euro, hebben een enorme doorwerking op het onderscheid tussen culturen, meningen en levensstijlen. De interne markt maakt immers vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal mogelijk. Die belangrijke besluiten passen soms op een aantal kantjes maar hebben een uitwerking die misschien wel verder gaat dan de totale wetgeving uit Brussel.

De Europese Unie heeft als bovenliggende bestuurslaag vooral een 'conditionerende werking' ontwikkeld, die inhoudt dat als gevolg van geschreven en ongeschreven regels en wetten, nationale overheden opereren in een beleidsveld dat steeds meer wordt afgebakend. Binnen dat veld zijn zij autonoom, maar zodra zij een economische of onderling afgesproken regel overtreden, worden zij op hun handelingen aangesproken of zelfs gestraft. Vindt de Nederlandse overheid het belangrijk om woningcorporaties te helpen met het leefbaar maken van woonwijken? Dat is staatssteun, oordeelt de Europese Commissie. Willen we de doctorandustitel behouden? Kan niet, zegt de Europese onderwijsgemeenschap. Kunnen de grenzen voor personen weer tijdelijk worden gecontroleerd, zoals Denemarken in 2011 bepleitte? Het antwoord van de andere lidstaten was negatief.

Door dit soort zaken wordt het toch al tanende draagvlak voor het Europese project nog verder aangetast. Het gaat hierbij in de kern om de politiek vrijwel onbesproken overdracht van invloed – soevereiniteit – van een nationaal naar een Europees niveau. De Nederlandse invloed is zowel in feitelijke als subjectieve vorm afgenomen. Zo is het aantal stemmen binnen de ministeriële raden gekrompen: Nederland heeft nu naar verhouding evenveel stemmen in de Raad als de ChristenUnie in de Tweede Kamer. Verder zijn er minder Nederlandse Europarlementariërs en zitten de nationale vertegenwoordigers nu met liefst 26 *counterparts* om de vele Brusselse vergadertafels.

De spanning tussen natiestaat en Europa kwam sterk naar boven tijdens het debat over de Europese Grondwet. Ondanks hoge steuncijfers voor de Europese Unie (bijna tachtig procent van de Nederlanders vond het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie 'een goede zaak'), stemde 61,5 procent in het referendum van 2005 tegen. Uit de vele onderzoeken naar het 'Nederlandse Nee' kwam geen eenduidig beeld naar voren. Wel werd duidelijk dat veel Nederlanders de Europese integratie te snel en te ingrijpend vonden. Verder voelden veel burgers zich niet betrokken bij de Unie en hadden zij het idee dat de nationale politiek geen greep had op de ontwikkelingen in Brussel.

Zes jaar later is de steun voor Europa nog steeds hoog, al kalft die steun wel langzaam af. In 2011 vond 47 procent van de Nederlanders het lidmaatschap van de EU ‘een goede zaak’, dat was twee jaar eerder nog 52 procent. Ook neemt het aantal tegenstanders van uitbreiding van de EU-uitbreiding toe: in 2011 vond 59 procent de uitbreiding genoeg of zelfs te ver gegaan. In 2009 lag dit percentage op 47 procent (SCP, 2011, p. 23).

*‘Burgers schikken zich in het onvermijdelijke’, schreef het SCP in een analyse van deze cijfers. ‘We weten dat economische samenwerking voor een klein land als Nederland noodzakelijk is, maar blij zijn we er niet mee.’ De belangrijkste overwegingen om wel of juist niet in de EU te geloven zijn enerzijds het economisch profijt en anderzijds ‘de gepercipieerde bedreiging van de nationale identiteit’ (SCP, 2011, p. 31).*

## 4 Politieke reactie

In dit klimaat is het eurosceptische geluid duidelijk doorgedrongen tot in het hart van de politiek. Partijen die de invloed van Europa willen terugdringen of zelfs terugdraaien, wonnen zowel bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 als bij de nationale verkiezingen in 2010. Het kabinet Rutte-Verhagen wilde een reeks Europese besluiten terugdraaien. Werkloze EU-burgers moesten het land uit, veertig sociale verdragen en afspraken zouden worden opgezegd. De Tweede Kamer deed aan deze retoriek mee en verbood het kabinet in februari 2011 *‘elke beweging naar een meer politieke unie’* zoals voorgesteld in de *‘motie-Slob c.s.’*<sup>52</sup>.

*‘Op nationaal niveau is steeds meer oog voor politiek en proces, in plaats van voor beleid en inhoud,’ constateert Caspar van den Berg*<sup>53</sup>, die promoveerde op de impact van Europa op de nationale ambtelijke apparaten in verschillende lidstaten (Van den Berg, 2011), en aan deze bundel een bijdrage levert. *‘Zowel beleid en inhoud zijn naar het Europese domein verhuisd, hetgeen ten koste gaat van de legitimiteit van het nationale bestuur. We focussen ons zeer sterk op de lopende korte termijndiscussie in Den Haag, maar daar spelen de issues niet. “Den Haag” wordt steeds meer een rituele dans tussen steeds weer dezelfde spelers’.*<sup>54</sup>

Die rituele dans is een groeiend probleem voor de democratische legitimiteit van de Tweede Kamer en het kabinet. Wie naar een fabriek kijkt waar geen koekjes worden gebakken maar waar wel veel herrie wordt gemaakt, zal snel het geloof in het koekjesmerk verliezen. In de woorden van Van den Berg: *‘De world of politics en de world of policies vielen vroeger samen in dezelfde, nationale, politieke arena. Daar vond een voor het publiek zichtbare afweging van belangen plaats, hetgeen essentieel is voor de legitimiteit’.*<sup>55</sup> Maar door het Europese integratieproces is de *world of policies* – de koekjesmachine – stilletjes naar Brussel verplaatst. De *world of politics* staat nu met lege handen en kan hooguit nog ketelmuziek maken. Bovendien vindt het afwegen van belangen dus nu bij de Europese Unie plaats, een proces

---

52 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 21501–07, nr. 779. In de motie spreken Slob c.s. tevens uit dat Nederland nationale zeggenschap moet blijven houden over zaken als pensioenen, belastingen en lonen.

53 Van den Berg, zoals geciteerd in: Hazenberg, 2012, p. 118.

54 Van den Berg, zoals geciteerd in: Hazenberg, 2012, p. 118.

55 Van den Berg, zoals geciteerd in: Hazenberg, 2012, p. 118.

dat zich afspeelt in een schimmig gebied van Europese en transnationale netwerken. Dit proces heeft zeker niet de belangstelling van de media.

## 5 De eurocrisis en de toekomst van Europa

De spanning over de verdiepte Europese integratie is tot volle uitbarsting gekomen met de eurocrisis. De euro, in 2002 als gezamenlijke Europese munt ingevoerd, heeft aanvankelijk geleid tot verdere economische groei en een fysieke (geldelijke) legitimiteit van Europa, maar heeft tien jaar later in tijden van recessie en internationale financiële instabiliteit vooral een zware hypotheek op de Europese Unie gelegd, en kan haar uiteindelijk zelfs opblazen.

De eurocrisis is een dwingende aanleiding om het eindstation van de Europese integratie te bespreken. Wat zijn de ideale verhoudingen tussen de 27 lidstaten en de overkoepelende Europese bestuurslaag? Hoeveel landen kunnen er nog bij? Welke beleidsterreinen blijven strikt nationaal? Wat betekent de transitie van de natiestaat en de machtsvorming in Brussel voor de inrichting van het nationale politieke en overheidssysteem? En hoe betreft de politiek de burger bij deze enorme, grensoverschrijdende politieke vragen?

Deze complexe kwesties vereisen leiders van formaat, die zowel een strategisch inzicht hebben, begrijpen hoe de Brusselse processen werken, en burgers kunnen meenemen in het palet aan ingewikkelde keuzes dat voor ons ligt.

Natuurlijk kunnen lidstaten besluiten de eurocrisis met meer steunfondsen en mooie woorden over bezuinigingen te beteugelen. Maar dat zijn lapmiddelen. De wereld wacht niet op Europese besluiten die in 27 lidstaten afzonderlijk moeten worden goedgekeurd. De Europese Unie heeft het globaliseringsproces simpelweg niet bij kunnen benen. Ondanks een snelle integratie van de voormalige Oostbloklanden, de enorme uitbreiding van haar bevoegdheden en de invoering van de euro, is de Unie onvoldoende aangepast aan de platte wereld van vandaag. De interne markt is niet voltooid, de 27 verzorgingsstaten lopen te veel uiteen, en tien lidstaten zitten niet in de eurozone.

Aan de wortel van de eurocrisis ligt een fundamenteel zwakke economische concurrentiepositie, niet alleen van Griekenland maar ook van Portugal en andere arme lidstaten. Het onderwijs laat in delen van de Unie te wensen over, het arbeidsmarktbeleid is slap, er wordt veel te weinig in de kenniseconomie geïnvesteerd. In de tussentijd zijn Azië, Zuid-Amerika en zelfs delen van Afrika bezig aan een fantastische opmars.

Het is in deze context dat we de eurocrisis moeten bezien. Een pijnlijke spiegel van de Westerse tekortkomingen van eindeloos willen lenen, gemakzuchtig achteroverleunen, niet willen hervormen, een obsessie met de natiestaat: een prélude op onze neergang in de wereld.

Ook als we de zwakste broeders uit de eurozone weten te stabiliseren, blijven de lidstaten als collectief met een gigantische schuldenlast zitten. Die bestaat uit een flinke basislaag van te grote uitgaven voor de verzorgingsstaten, opgetoet door massale overheidsinvesteringen direct

na de kredietcrisis (tot wel zestien procent van het Bruto Nationaal Product) en tot over de rand gevuld met opgekochte Zuid-Europese schuldpapieren, garanties voor het Europees Stabilisatie Mechanisme en wie weet wat nog volgt.

Als deze steunmaatregelen niet werken zal de eurozone op een zeer dramatische manier breken en een negatieve spiraal in Europa op gang brengen, die het fundament onder Europese integratie zal wegslaan. De burgers willen het misschien niet, maar de rationele noodzaak tot verdere integratie om het eigen hachje te redden neemt alleen maar toe. We zitten vast in een Europees spinnenweb en dat moeten we ons realiseren, zonder daar bang voor te zijn.

Een andere bedreiging voor Europa is het ontbreken van een verbindend verhaal. Nog steeds worden vrede en veiligheid als voornaamste steunpilaren genoemd onder het bouwwerk van de Europese integratie. Maar ruim twintig jaar na de val van de Muur klinkt dat betoog achterhaald. Evenmin valt te stellen dat we allemaal Europeanen zijn of dat de EU zoveel voordelen biedt, want van dat eerste zijn hooguit de jongeren overtuigd en over die voordelen zullen de meningen nogal verschillen. Eerder lijkt de EU vooral een bedreiging voor de nationale soevereiniteit, een ontwikkeling waar politici maar al te graag op inspelen.

## 6 Naar de Verenigde Staten van Europa

Hoe om te gaan met deze fundamentele spanningen? Ik voorzie twee opties: de ontmanteling van de EU tot een vrijhandelszone, of juist het toewerken naar een politieke Unie. Ik hoop – uiteraard – op het tweede scenario.

Als een van de *founding fathers* – en groot profiteur – van de Europese Unie moet Nederland zo snel mogelijk weer een leidende positie nemen in Brussel. Te lang heeft ons land aan de zijlijn gestaan, terwijl intellectueel en moreel leiderschap in de stuurzloze EU juist vanwege de eurocrisis en de eurosceptis keihard nodig is. Nederland zou aan de basis moeten staan van een ambitieuze sprong voorwaarts om van de permanente bestuurslaag die de EU nu al is, een *Verenigde Staten van Europa* te maken. Ik denk dat mijn generatie klaar is voor deze rigoureuze stap.

Twintigers en dertigers zijn in het algemeen niet verknocht aan de natiestaat en zien in dat het koppelen van de nationale verzorgingsstaten binnen de EU een noodzaak is die niet meteen tot het einde van Nederland leidt. Dat is dan ook gelijk de basis voor het nieuwe Grote Verhaal over Europa, dat het versleten relaas over vrede en veiligheid kan vervangen. Het Grote Verhaal richt zich niet op harde geopolitiek zoals uit de ten tijde van de Koude Oorlog, maar op het delen van de unieke Europese waarden in de steeds kleiner wordende wereld, onze standaard van leven en welzijn, het omarmen van diversiteit en vrijheid, het steeds verder bevorderen van Europese – en wereldwijde – integratie. Kortom: *Europa als Gidsland*.

Dit gaat veel verder dan het beteugelen van de eurocrisis: het gaat ten principale om het veiligstellen van ‘onze’ waarden. En met die waarden bedoel ik vooral het borgen van het ‘Europese Sociale Model’ dat verankerd is in de nationale verzorgingsstaten binnen de EU. Hierin zijn we uniek in de

wereld, want waar anders staat de solidariteit zó hoog in het vaandel? En natuurlijk ook in het feit dat we over bestaande natiegrenzen heen, nauw samen kunnen werken. Daarin is Europa méér een voorbeeld in de wereld dan we vaak beseffen.

De eerste twee stappen naar die Verenigde Staten van de EU zijn het tillen van het sociaal-economische beleid naar een Europees niveau en het vervolmaken van de interne markt. Dan komen de verschillende systemen van de Europese verzorgingsstaten op een gelijkwaardiger niveau. Dat zal uiteindelijk de euro en Europa ten goede komen, maar dan moeten wel heilige huisjes als nationaal pensioenbeleid en nationale belastingstelsels sneuvelen, en misschien zelfs wel het heilige huisje van de nationale democratie. Lidstaten die niet willen aan deze ingrijpende federalisatie van de EU, komen terecht in een tweede ring waar zij bijvoorbeeld worden uitgesloten van deelname aan de euro.

Los van deze ambitieuze visie verdient de EU meer aandacht in Den Haag. Daar is een grote inspanning voor nodig, omdat Europa de komende jaren nog veel belangrijker gaat worden – denk bijvoorbeeld aan de versterkte economische samenwerking, de komst van een diplomatieke dienst, verdere uitbreiding met nieuwe lidstaten en het immigratiebeleid van de EU. Het kantoor van de premier dient de Nederlandse inzet voor het Brusselse spel te coördineren en meer contacten binnen de Europese Commissie zijn onontbeerlijk. Voorts is het grote gebrek aan kennis van, en belangstelling voor de Unie in de Kamer deels op te lossen door met sterke Europese mandaten voor ministers te werken. Deze praktijk wordt al jaren met succes in Denemarken toegepast en leidt tot daar een politisering van het Europees beleid. Dat is de noodzakelijke tussenstap om burgers bij Europa te betrekken.

Een tussenstap? Jazeker. Het democratisch tekort van de EU is niet alleen in de nationale hoofdsteden gevestigd. Meer macht naar Europa betekent ook meer democratie op het 'Brusselse' niveau. Ik voorzie niet het opheffen van nationale parlementen, maar wel het vergaand overdragen van verantwoordelijkheden naar Brussel, waarbij het Europees Parlement omgevormd zou moeten worden tot een 'Huis van Nationale Afgevaardigden', bestaande uit nationale parlementariërs. En de Europese Commissie (of in ieder geval haar voorzitter) zou direct moeten worden gekozen.

Dit is toekomstmuziek. De huidige generatie politici zal dit absoluut niet willen. Zij voelen zich gesterkt door hun nationale achterban, die de enorme versnelling van het Europese integratieproces van de afgelopen twintig jaar nog nauwelijks heeft verwerkt. Maar de wereld wacht niet op de Europese psychologische beslommeringen, en de financiële markten al helemaal niet.

Daarom is het van cruciaal belang dat de generatie van twintigers en dertigers zich sterk gaat maken voor de federalisering van Europa. Zij kunnen komen met een nieuw discours dat het vertrouwen in het integratieproject kan herstellen. Ik ben ervan overtuigd dat het nieuwe Grote Verhaal over Europa alléén door deze – ook mijn – generatie geformuleerd en uitgedragen kan worden. Zeker omdat jongeren structureel pro-Europeser zijn dan ouderen (SCP, 2007). De huidige politieke leiders en hun vergrijzende achterban zitten vast in natiestaat-denken, weten niet hoe zij Europa aan het volk moeten verkopen (behalve dan dat het móet), en maken daarmee de weg vrij voor

nationalistisch-populistische stromingen zoals die van de PVV en de SP. Deze ontwikkeling is gevaarlijk, want zij stelt Europa in een kwaad daglicht en ondermijnt daarmee het vertrouwen in het Europese integratieproces. Daarom pleit ik voor een actieve inzet van jongeren om hún visie op de toekomst van Europa te formuleren en uit te dragen. Een inzet die niet alleen nodig is om het proces van wegvallende nationale grenzen goed te begeleiden, maar ook om daarvoor langdurige en duurzame steun binnen de Nederlandse bevolking tot stand te brengen.

## Literatuur

- Berg, C.F. van den (2011), *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, Leiden: Leiden University Press.
- Bovens, M., en K. Yesilkagit (2005), De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever, in: *Nederlands Juristenblad*, nr. 10, p. 520-529.
- Hazenberg, J. (2012), *De machteloze staat. Hoe globalisering en individualisering de overheid uithollen*, Breda: Uitgeverij De Geus.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *Marktplaats Europa*, Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, kwartaalbericht 2011 | 1, Den Haag: SCP.



# 11 De splijtende kracht van democratie

*Over de spanning tussen machtsfragmentatie en volkssoevereiniteit binnen de Europese Unie*

Hans Vollaard<sup>56</sup>

*Meer democratie, in welke vorm dan ook, draagt niet bij aan een sterkere band tussen de Europese Unie en de burgers van haar lidstaten – dat is de centrale stelling van deze bijdrage. In de grootschalige en meertalige Europese Unie is politieke participatie immers lang niet voor alle burgers weggelegd. Het Europese besluitvormingsproces stopt bovendien sneller als het aantal deelnemers daaraan toeneemt door democratisering, waardoor de hoop van burgers om de Europese Unie wezenlijk te kunnen veranderen slinkt. Deze onmogelijkheid tot oppositie binnen de Europese Unie leidt tot oppositie tegen de Europese Unie. Democratie creëert daarnaast ook machtsfragmentatie, wat voorkomt dat de besluitvorming in de Europese Unie wordt gedomineerd door een grote lidstaat. In het overleg dat gefragmenteerde besluitvorming vergt, blijft echter weinig over van het democratische ideaal om de soevereine volkswil te volgen. Deze paradox geeft populisten de kans om te pleiten voor meer inspraak van het volk. Omdat het volk vooral nationaal invulling krijgt, zal dat gepaard gaan met de wens tot nationale zelfbeschikking. De Europese Unie is zo, net als andere rijken, uiteindelijk niet bestand tegen democratie.*

## 1 De kloof tussen burgers en de Europese Unie is nog nooit zo klein geweest

Het democratisch ideaal is een belangrijke reden geweest voor de EU lidstaten om samen te werken. Gezamenlijke vrede en welvaart moe(s)ten een buffer vormen tegen communisme, fascisme, nationalisme en nazisme. De wens om democratieën Europees te verankeren speelde al toen Duitsland en Frankrijk de eerste stappen tot Europese integratie zetten in de jaren vijftig en kwam ook nadrukkelijk naar voren bij de toetreding van landen als Spanje en Portugal in 1986 en Slowakije in 2004. Democratisering van de Europese Unie had aanvankelijk minder prioriteit. In eerste instantie werd al te grote betrokkenheid van burgers bij Europese integratie juist doelbewust vermeden door te kiezen voor technocratische vormen van samenwerking (Lindberg en Scheingold, 1970, p. 214). Sinds de jaren zeventig probeert de Europese Unie burgers wel actief bij haar besluitvorming te betrekken. Zo kunnen zij sinds 1979 bijvoorbeeld de leden van het Europees Parlement direct kiezen en zich daarmee uitspreken over de koers van de Europese Unie. Met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992, beschikken burgers van de EU-lidstaten naast

---

56 De auteur dankt Hans Oversloot voor waardevol commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.



het nationale burgerschap ook over het Europees burgerschap.<sup>57</sup> Deze bijdrage gaat na of (verdere) democratisering zou kunnen bijdragen aan grotere betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie.

Deze invalshoek roept wel de vraag op of er überhaupt een probleem is met de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie. In de jaren tachtig omschreef het Tweede-Kamerlid Fred van der Spek van de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP; een voorloper van GroenLinks) het Europees Parlement als '*een soort kermisachtig propaganda-instrument voor de Europese integratie*'.<sup>58</sup> Het parlement heeft sindsdien echter aan wezenlijke zeggenschap over de begroting en wetgeving gewonnen. Daarnaast heeft het parlement meer mogelijkheden gekregen om de Europese Commissie aan te sturen en te controleren. Bovendien heeft het Europees Parlement naast eurofiële leden ook meer eurosceptische en pragmatische leden gekregen. Het Europees Parlement kan nu dus namens diverse groepen Europese kiezers optreden. En al is de opkomst bij de verkiezingen van het Europees Parlement laag in vergelijking met de opkomst bij verkiezingen voor nationale parlementen, de Europese betrokkenheid van Nederlandse burgers is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Bleef de aandacht voor Europese integratie lange tijd beperkt tot een select gezelschap van ambtenaren, bewindslieden en parlementariërs, sinds het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005 discussiëren er steeds meer burgers over Europa. Essentiële vraagstukken worden in deze discussies aangesneden, zoals de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie en de consequenties die dit zou kunnen hebben voor de identiteit en de waarden van de Europese gemeenschap. Dergelijke discussies bevorderen de opkomst bij Europese verkiezingsactiviteiten, zoals het referendum in 2005.

Ondertussen verschaft de opmars van eurosceptische partijen als de PVV en de SP burgers meer keuze in Europa-standpunten bij verkiezingen. Voor een enkeling vormde Europa zelfs al een beslissend stemmotief in de nationale verkiezingen van 2006 (De Vries, 2009). De eurocrisis maakt dat burgers nog meer betrokken zijn bij de Europese Unie, aangezien deze vragen oproept over de (grenzen aan) de solidariteit binnen de Europese gemeenschap. Parlementaire vertegenwoordigers hebben als gevolg van de crisis nog nooit zoveel vergaderd over Europese vraagstukken en ook in de media is ruim aandacht voor het onderwerp, onder andere omdat politieke partijen in toenemende mate verschillende standpunten over Europese integratie innemen. Ten slotte wenst de PVV Europa centraal te stellen in de campagne voor de verkiezingen van 2012. En als een populistische partij

---

57 Aan het Europees burgerschap zijn verschillende rechten verbonden. Het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* (2010/C 83/02) somt deze rechten op onder titel V, 'Burgerschap': actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement; actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar de burger verblijft houdt; recht op behoorlijk bestuur; recht van inzage in documenten; recht zich tot de Europese ombudsman te wenden; recht van petitie; vrijheid van verkeer en verblijf; recht op diplomatieke en consulaire bescherming op het grondgebied van derde landen. Het begrip 'Europees burgerschap' heeft vooral een symbolische betekenis, maar door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie heeft dit begrip gaandeweg meer inhoud gekregen dan aanvankelijk werd verwacht (Timmermans, 2004).

58 Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, Handelingen, 11 december 1985, p. 2166.

denkt electoraal munt te kunnen slaan uit Europa, dan moet het onderwerp wel leven onder de burgers. Als de kloof tussen burgers en de Europese Unie draait om de betrokkenheid van burgers bij Europa, dan is deze kloof nog nooit zo klein geweest.

## 2 Toch zorgen over Europese betrokkenheid van burgers

Ondanks de groeiende betrokkenheid van burgers bij Europa bestaan er zorgen over de relatie tussen de Europese Unie en haar burgers, onder andere door het nog steeds bestaande verschil in standpunten die burgers en (nationale) partijen (vooral de traditionele volkspartijen) over Europese integratie innemen (Bovens en Wille, 2011). Het is echter de vraag of deze verschillen problematisch zijn. Ook over andere fundamentele kwesties als de doodstraf verschillen kiezers en partijen van mening. Deze verschillen suggereren dat kiezers hun partijkeuze hebben bepaald op grond van een andere kwestie, of zich meer hebben laten leiden door de bestuurskwaliteiten dan de (Europa) standpunten van een partij. Daarnaast blijft het vaak onduidelijk waarover kiezers en partijen nu precies van mening verschillen: het bestaan van de Europese Unie, de manier waarop deze is georganiseerd of bepaalde beleidsterreinen, instellingen, (toekomstige) lidstaten, of personen die deel uitmaken van de Europese Unie?

Niettemin is juist de Europese Unie extra kwetsbaar als de wensen van veel burgers stevig zouden afwijken van wat veel politici en bestuurders willen. De Europese Unie is immers een zwakke organisatie die het vooral moet hebben van de bereidwilligheid van haar burgers om de groeiende hoeveelheid ingrijpende regelgeving na te leven. Zij heeft geen leger en politiemacht tot haar beschikking om naleving af te dwingen en ook haar ambtenarencorps en budget zijn beperkt in omvang. Daarnaast kan de Europese Unie niet rekenen op een sterk Europabreed wij-gevoel onder haar ingezetenen. Gebrekkige betrokkenheid en steun voor eurosceptische partijen zouden daarom het einde van de Europese Unie kunnen inluiden.

In antwoord op bovengenoemde zorgen rept de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Guido Westerwelle, net als veel van zijn Europese en nationale medebestuurders, van de noodzaak om het vertrouwen van de burgers te herwinnen.<sup>59</sup> Dat klinkt alsof bestuurders burgers willen overtuigen van hun Europese Unie. Het kan echter zomaar zijn dat die burgers een andere of geen Europese Unie wensen. Initiatieven om te bouwen aan vertrouwen zouden dan juist op weerstand kunnen stuiten. Verdere democratisering lijkt een betere weg om burgers te betrekken bij het Europese integratieproces. Democratie biedt immers aan burgers de mogelijkheid hun opvattingen kenbaar te maken. Vandaar de centrale vraag van deze bijdrage of democratie de betrokkenheid van burgers bij Europa kan versterken. Het lastige daarbij is wel dat, nog meer dan bij de begrippen 'burger' en 'Europa', het niet meteen helder is wat 'democratie' betekent. Diverse opvattingen van democratie zullen daarom de revue passeren om te zien of democratie, in welke vorm dan ook, de band tussen de burger en de Europese Unie zou kunnen versterken.

---

59 Zie: <http://atlantische-initiative.org/2012/02/08/vertrauen-in-europa>.

### 3 Oppositie in, niet tégen de Europese Unie

In diverse democratiemodellen, zoals het deliberatieve model, het Griekse model, het participatieve model en het republikeinse model, is het essentieel dat burgers kunnen meebeslissen over het reilen en zeilen van hun politieke gemeenschap (zie voor een overzicht van democratie-opvattingen: Held, 2006). Het van origine Griekse woord democratie betekent immers letterlijk 'het volk regeert'. Deelnemen aan besluitvorming biedt de gelegenheid aan burgers zich te bekwamen in het dienen van het algemeen belang en heeft als bijkomend voordeel dat iedereen die meebeslist ook meediscussieert. In de zoektocht naar het beste besluit beantwoorden burgers dan aan het ideaal van deliberatieve democratie: een gezamenlijk debat over het algemeen belang met een open oog voor feiten, de overtuigingen van tegenstanders en de toekomst.

Van zelf deelnemen is nu echter weinig sprake in de Europese Unie. Zo kent het Europese Hof van Justitie bijvoorbeeld geen juryrechtspraak, maar door de lidstaten geselecteerde rechters. Zelf deelnemen aan de besluitvorming in de diverse, gefragmenteerde en grootschalige Europese Unie vergt bovendien nogal wat van burgers. Zonder inzicht in de bestuurlijke complexiteit, zonder lange adem, zonder organisatietalent en zonder talenkennis kan een burger weinig beginnen om zijn ideeën te realiseren. Meer nog dan in de enkeltalige eenheidsstaat Nederland is deelname aan de Europese politiek daardoor vooral weggelegd voor burgers met een hogere opleiding en geld. Daarnaast is de Europese Unie zowel vanwege het aantal lidstaten als beleidsterreinen te groot om alle burgers direct aan het woord te laten. De mogelijkheden voor de ontwikkeling van Europees burgerschap onder brede lagen van de bevolking blijven daardoor beperkt.

Net als nationale staten zou de Europese Unie zich evenwel kunnen omvormen tot een representatieve democratie, waarin burgers vertegenwoordigers kunnen aanwijzen die namens hen het publieke debat voeren en de besluiten nemen. Zo kunnen burgers indirect betrokken blijven of worden bij Europese besluitvorming en naast hun nationale oriëntatie ook een Europees civiel engagement ontwikkelen. Om dit doel te bereiken is er nog wel wat werk aan de winkel. De leden van politieke partijen hebben bijvoorbeeld lang niet altijd de mogelijkheid om binnen hun partij vrijelijk over Europese integratie te spreken. Regelmatig proberen partijleidingen de discussie daarover te ontlopen, enerzijds uit angst een deel van hun kiezers van zich te vervreemden, en anderzijds om te voorkomen dat hun Europese speelruimte wordt beperkt. Daarnaast is de dagdagelijkse besluitvorming in de Europese Unie in handen van instellingen die bevolkt worden door ongekozen experts. De Europese Centrale Bank, Europese ambtelijke comités en netwerken van nationale agentschappen vaardigen bijvoorbeeld regels uit waarover kiezers en volksvertegenwoordigers nauwelijks zeggenschap hebben.

De centrale rol van deze instellingen in de besluitvorming beperkt de mogelijkheden tot politieke oppositie voeren in de Europese Unie. Daarnaast ligt het accent in de Europese politiek sowieso meer op samenwerken dan opponeren. De huidige vormgeving van de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie maakt namelijk een duidelijke wisseling van de wacht onmogelijk. Behalve in het zeer onwaarschijnlijke geval dat alle Europese burgers zowel in Europese als nationale verkiezingen kandidaten of partijen van dezelfde kleur kiezen, moeten bestuurders en politici van diverse pluimage in deze instellingen namelijk

samenwerken om tot besluiten te komen. Daar komt nog bij dat ideologische strijd vooral plaats vindt tijdens nationale en veel minder tijdens Europese verkiezingen, terwijl beleidsinhoudelijk de speelruimte op nationaal niveau steeds kleiner en op Europees niveau steeds groter wordt. Daarmee kunnen burgers de indruk krijgen dat het uiteindelijk weinig uitmaakt of en op wie zij stemmen. Mede op die gronden heeft de Ierse politicoloog Peter Mair (2007) er op gewezen dat de beperkte mogelijkheden tot oppositie *binnen* de Europese Unie oppositie *tegen* de Europese Unie ontlokken.

Meer ruimte voor oppositie binnen de Europese Unie zou de oppositie tegen de Europese Unie kunnen temperen. Een dergelijke strategie is ook geopperd in discussies over de omgang met het antidemocratisch of antisysteem verzet van communistische, radicaalislamitische, en xenofobe partijen. Wanneer deze partijen een betekenisvolle rol in het democratisch bestel krijgen, kan fundamenteel verzet langzamerhand overgaan in loyale oppositie. Op gelijke wijze kan meer ruimte voor eurosceptische partijen in de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad, en de Raad van de Europese Unie helpen de oppositie tegen het Europese integratieproces te verzwakken. De Europese Unie zou dan deels ook van de eurosceptici zijn, hetgeen de band tussen eurosceptische burgers en Europa zou versterken. Voor de betrokkenheid van eurofiële burgers dient er evenzeer ruimte te blijven, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van eurofiële partijen in Europese en nationale parlementen. De inhoudelijke tegenstellingen tussen eurofiële en eurosceptische partijen zouden kunnen helpen om beleidsvoorstellen aan te scherpen en te rechtvaardigen in het vrije debat, zoals het ideaal van deliberatieve democratie wil. Mocht dat niet lukken, dan zorgt de ruimte die alle voor- en tegenstanders krijgen om hun standpunten naar voren te brengen, er in ieder geval voor dat er door onderling ruilen voor elk wat wils te halen zou kunnen zijn. Die ruimte vraagt wél om grotere invloed van gekozen vertegenwoordigers op het beleid dat nu vooral door experts wordt vormgegeven.

#### 4 Europese democratisering is een populismemachine

Meer ruimte voor oppositie zou de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie kunnen vergroten. Het probleem is echter dat democratisering het meteen moeilijker maakt om de Europese Unie te hervormen, aangezien instemming van meer spelers dan voorheen noodzakelijk zal zijn om de status quo te veranderen. De moeite die het heeft gekost om van het Verdrag van Maastricht naar het Verdrag van Lissabon te komen, heeft dat al laten zien. Het diverse, gefragmenteerde en grootschalige karakter van de Europese Unie roept de vraag op of een individuele burger nog enige hoop mag koesteren koers, inhoud en vorm van het Europese integratieproject te wijzigen. In hun boek *Size and Democracy* stellen de democratie-filosofen Robert Dahl en Edward Tufte (1973) dat de ideale omvang van een democratische gemeenschap mede zou moeten afhangen van *citizen effectiveness*, oftewel de mate waarin een burger effectief controle kan uitoefenen op de besluitvorming in zijn gemeenschap. Elke uitbreiding heeft de controlemogelijkheden en invloed van de bestaande deelnemers aan de Europese besluitvorming verkleind. In dat licht is het geen wonder dat veel mensen nu niet de moeite nemen om op te komen voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Zeker met verder gedemocratiseerde besluitvorming is het lastig, zo niet onmogelijk, om na te gaan welke weerslag de inbreng van burgers – een brief, een burgerinitiatief,

een referendumuitslag, een stem – precies heeft. Dat werkt teleurstelling over de belofte van democratie, namelijk volksinvloed, in de hand.

Democratisering maakt niet alleen minder zichtbaar wat er met de inbreng van een individuele burger gebeurt. In het overleg dat gefragmenteerde besluitvorming vergt, blijft ook weinig over van het ideaal dat simpelweg de soevereine volkswil bepalend is in een democratie. Dat vormt een uitnodiging aan de populistische oproep het volk rechtstreeks aan het woord te laten zonder allerlei politiek gepalaver. Indachtig het werk van populismekenner Margaret Canovan (2002) vormt de huidige gefragmenteerde Europese Unie een permanente uitnodiging voor zo'n oproep. Verdere democratisering van de Europese Unie werkt de fragmentatie van besluitvorming nog verder in de hand. Dat voedt het verwijt dat het volk niet regeert en de politiek-bestuurlijke elites de soevereine volkswil laten verwateren in het Europees overleg. Dat verwijt zal zeker weerklank vinden onder de groep van burgers die denkt dat veel andere burgers hun wensen delen (vergelijk Tiemeijer, 2010). Zij zullen immers teleurgesteld zijn dat hun volksstelsel niet zomaar wordt nageleefd. Europese democratisering vormt dus een 'populismemachine'. En dat zal de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie niet versterken, omdat de volkswil voornamelijk nationaal wordt gedefinieerd. De wens om het volk weer te laten regeren, zal dus vooral leiden tot de wens om nationale politieke gemeenschappen meer zeggenschap te geven.

## 5 Geen dominantie

Naast deelname aan de besluitvorming vormt het voorkomen van dominantie een ander veel voorkomend wezenskenmerk van democratie-opvattingen. Een bekend proponent daarvan is James Madison, een van de architecten van de Amerikaanse grondwet. Hij acht fragmentatie van de macht noodzakelijk om te voorkomen dat bepaalde groepen teveel aan invloed winnen en hun deelbelangen doordrukken. Fragmentatie bevordert bovendien de controle op machtsmisbruik. Een scheiding tussen de rechtsprekende, de uitvoerende en de wetgevende macht is een eerste vorm van fragmentatie. Daarnaast kan ook een grote omvang van een politieke gemeenschap voorkomen dat een meerderheid haar wil aan een minderheid oplegt. In een kleine gemeenschap heeft een minderheid immers vaak te weinig middelen om zich voldoende te verweren tegen de tirannie van de meerderheid. Machtsfragmentatie zou als bijkomend voordeel kunnen hebben dat het de acceptatie van de besluitvorming verhoogt, omdat alle deelnemers gedwongen zijn om de dialoog aan te gaan om meerderheidssteun te verwerven voor hun voorstellen. Daardoor zijn ze genoodzaakt de meest overtuigende argumenten te gebruiken om afdoende steun te verkrijgen.

Mede door diverse uitbreidingsrondes zijn bestuurlijke fragmentatie, diversiteit en grootschaligheid typische kenmerken van de Europese Unie. Hoewel de Unie een verre van perfecte scheiding van machten kent, vormen deze kenmerken wel een dam tegen het ontstaan van machtsconcentraties. Daardoor kan een grote lidstaat zoals Duitsland niet zomaar zijn deelbelangen doordrukken. Bovendien verschaffen de langdurige besluitvormingsprocessen aan maatschappelijke organisaties en partijen vele gelegenheden om voor hun achterban opkomen. Daarnaast kan een politieke minderheid in de éne EU-lidstaat samenwerken met minderheden uit andere lidstaten om te voorkomen dat zij in eigen land overheerst wordt. Homoseksuelen en vrouwen in bepaalde EU-

lidstaten hebben bijvoorbeeld kunnen rekenen op steun uit andere lidstaten in hun strijd voor meer rechten. Diversiteit en grootschaligheid kunnen zo dominantie tegengaan en vrijheid bevorderen. Verdere uitbreiding van de Europese Unie zou vanuit dit perspectief aan te bevelen zijn. Interventies van de Turkse premier Recep Tayyip Erdoğan ten gunste van de positie van Turkse Duitsers en van christelijke partijen ten gunste van protestanten in Turkije laten zien hoe bepaalde minderheden in het geval van uitbreiding meer vrijheid zouden kunnen krijgen.

Dit laat onverlet dat de Europese Unie nu nog de voorstanders van de multiculturele marktorde meer ruimte biedt dan de tegenstanders. Het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal is zwaar verankerd in Europese wetgeving, terwijl de lidstaten vaak te verschillend zijn om uniforme regels af te spreken die aangeven hoe dat vrij verkeer kan worden ingeperkt om zorg- en welvaartsstaatarrangementen te beschermen. Met Europese ruggensteun kunnen marktliberale minderheden op nationaal niveau zo toch domineren. De vraag is of dat de Europese betrokkenheid van burgers versterkt gezien hun verknochtheid aan nationale welvaartsstaten. En de vraag is ook of verdere inperking van dominantie tot meer betrokkenheid leidt. In ieder geval zijn vrouwen over het algemeen minder voor Europese integratie dan mannen, ook al heeft Europese integratie hun rechtspositie verbeterd. Daarnaast is het twijfelachtig of de veeltaligheid van de Europese Unie zinvolle publieke dialogen onder een breed publiek mogelijk maakt.

Verdere fragmentatie van de macht is weliswaar een goed middel tegen dominantie van deelbelangen, maar maakt het tegelijkertijd onmogelijk om invulling te geven aan het democratische ideaal van de soevereine volkswil. Al eerder is gewezen op de populistische reactie die dit kan uitlokken. Verdere democratisering van de Europese Unie leidt bovendien tot zo'n fragmentatie van de macht dat het niet meer helder is welke speler voor welk (deel van een) besluit uiteindelijk verantwoordelijk is. De vraag is of er dan nog afdoende onderlinge controle op machtsmisbruik mogelijk is. Het overleg achter de schermen tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie om onderling sneller dan formeel voorgeschreven tot overeenstemming te komen via zogeheten trilogieën maakt het bijvoorbeeld lastig om helder te krijgen welke speler welke verantwoordelijkheid voor welk deel van het besluit neemt. Fragmentatie van macht doet zo afbreuk aan het ideaal van transparantie en controleerbaarheid van de macht. Dat voedt al snel het verwijt dat de politiek-bestuurlijke elites onderling maar wat bedisselen zonder dat burgers daar nog effectief controle op kunnen uitoefenen.

Centralisatie van de macht in de Europese Unie kan helpen om te verhelderen wie verantwoordelijk is voor welk besluit. Dat kan bijvoorbeeld door de rechtstreekse verkiezing van een Europese president of regering, die alle uitvoerende macht in handen krijgt. Zo'n regering zou dominantie van de status quo kunnen doorbreken. Dat is echter lastig voor elkaar te krijgen, juist omdat zoveel deelnemers (regeringen, parlementen) daar een stokje voor kunnen steken. De Europese Unie zal daardoor vooralsnog gefragmenteerd blijven en een uitnodiging blijven vormen aan populistische reacties.

In de marxistisch-geïnspireerde opvattingen van democratie geldt privébezit als belangrijke bron van dominantie. Verschillen in bezit verschaffen namelijk een economische basis daarvoor.

Vrijhandel en privébezit zijn echter zwaar verankerde principes in Europese wetgeving. Bovendien hebben de kiezers – of tenminste de werknemers – geen directe, doorslaggevende zeggenschap in multinationale (bank)bedrijven en verzelfstandigde organisaties zoals de spoorwegen. Dat beperkt de speelruimte om iets te kunnen veranderen aan de dominante economische orde en de ongelijke politiek-economische verhoudingen. Zou daarom de inkomensongelijkheid tussen de EU-lidstaten groter zijn dan tussen de deelstaten van de VS? (Vandenbroucke, 2012) Zouden daardoor de regeringen afhankelijk zijn geraakt van het grootkapitaal van de banken, hetgeen in de schulden crisis zo duidelijk naar voren kwam? Mede in het licht van de uniformerende werking van Europese marktregelgeving is het geen wonder dat juist linkse partijen zoals de Communistische Partij Nederland (een andere voorloper van GroenLinks) en later de Socialistische Partij zich verzetten tegen de zogeheten Europese superstaat. Radicale democratisering van bezit en macht in de Europese Unie binnen én buiten het politieke domein kan politiek-economische dominantie beëindigen. Daarmee ligt de weg open voor het democratische ideaal van politieke en economische gelijkheid, hoewel dat op zijn beurt op gespannen voet staat met onder meer de vrijheid van bezit. Zeker gezien het feit dat veel Nederlanders democratie juist associëren met vrijheid (zie Tiemeijer, 2010) is het daarom sterk te betwijfelen of de marxistische democratiereceptuur hun Europese betrokkenheid zal versterken.

## 6 Voor een betere dienstverlening aan de burgers dan maar?

Dahl en Tufte noemen in *Size and Democracy* nog een andere afweging bij het bepalen van de ideale omvang van een democratische gemeenschap, namelijk de *system capacity* van een politiek stelsel. Een politiek stelsel moet groot genoeg zijn om problemen van burgers effectief aan te pakken. *Citizen effectiveness* en *system capacity* conflicteren overigens altijd met elkaar, aldus Dahl en Tufte: een kleinschalig politiek stelsel mag dan meer gelegenheid aan burgers geven om te participeren in besluitvorming, een grootschalig stelsel heeft juist meer hulpbronnen en (machts) middelen ter beschikking om grootschalige problemen goed aan te pakken. Zeker in de huidige nauw verweven wereld vergen zaken als georganiseerde criminaliteit, financiële instabiliteit, en milieuverontreiniging een aanpak op bovennationaal niveau.

Deze observatie leidt al snel tot de gedachte dat centraal Europees gezag weliswaar weinig mogelijkheden biedt voor de inbreng van burgers, maar in ieder geval wel daadkrachtig hun problemen zou kunnen aanpakken. Democratie voor en niet zozeer door burgers om het in de bekende woorden van Abraham Lincoln te zeggen. Deze gedachtegang suggereert dat het goede voor de burgers zonder al teveel inmenging van diezelfde burgers kan worden gedefinieerd en gaat bovendien vaak gepaard met het idee dat mensen met verstand van zaken beter het algemeen belang in de gaten kunnen houden dan het kiezersvolk zelf. Dergelijke twijfels over het oordeelsvermogen van het volk blijken bijvoorbeeld bij Europese referenda. In weerwil van het gedachtegoed van zijn partij achtte het vooraanstaande D66-lid en toenmalig minister van Economische Zaken Laurens-Jan Brinkhorst het indertijd een slecht idee dat er in Nederland een raadplegend referendum werd gehouden over het Europees Grondwettelijk Verdrag: *'Op zichzelf is er best wat te zeggen voor referenda, maar niet over dit onderwerp. We houden nu een referendum over een zaak waar de bevolking niets over weet. Dat scheidt een slecht precedent'* (de Volkskrant, 18 mei 2005). Hij was

wat dat betreft representatief voor de aarzelingen die juist onder hoger opgeleiden leven over de bruikbaarheid van direct democratische instrumenten (zie Tiemeijer, 2010).

In het verleden is representatieve democratie juist geïntroduceerd om te voorkomen dat alles en iedereen zich direct met besluitvorming zou mogen bemoeien. Via verkiezingen komt slechts een selecte groep van mensen daarvoor in aanmerking. Verkiezingen zijn weliswaar democratisch omdat elke burger gelijke rechten heeft om te kiezen, maar zij zijn evenzeer aristocratisch omdat die burgers kiezen voor een kandidaat die volgens hen beter, anders en dus ongelijk is aan de anderen, aldus de Franse denker Bernard Manin (1997). Partijen kunnen door verkiezingen de ideeën en wensen van burgers van prioriteit en structuur voorzien, waardoor zij de stem van burgers beter kunnen verwoorden in de Europese wirwar van besluitvormingsnetwerken. Dat verschaft partijen echter evenzeer de positie om burgers te domineren en bepaalde standpunten te negeren of juist te overaccentueren.

Niet alleen directe betrokkenheid van burgers, maar ook representatieve democratie geldt als problematisch voor het dienen van het algemeen belang van het volk. Verkiezingen heten dan verstoring te zijn om de pijnlijke maatregelen te kunnen nemen die het algemeen belang op de langere termijn dienen. Bovendien is er twijfel of verkiezingen überhaupt de juiste politici en bestuurders opleveren. Kandidaten worden immers eerder op grond van populariteit dan expertise verkozen. Invloedrijke instellingen als de Europese Centrale Bank zijn op grond van dat idee al op afstand geplaatst van directe politieke inmenging. Dat geldt evenzeer voor veel regelgevende netwerken en organisaties in de Europese Unie. De stap is dan snel gemaakt om helemaal af te zien van verkiezingen en politieke besluitvorming over te laten aan filosoof-koningen. In plaats van politieke betrokkenheid vormt de wens om effectieve en efficiënte output te leveren zo vooral een argument om burgers rustig te houden door hun een welvarend en veilig leven te verschaffen. Betrokkenheid van burgers zou zo in deze democratie-opvatting vooral minimale invulling krijgen in de vorm van publieke acceptatie van een leverende Europese Unie.

Grotere acceptatie van de Europese Unie door goede dienstverlening is overigens om meerdere redenen twijfelachtig. Het is allereerst de vraag of de Europese Unie de financiële middelen en organisatorische capaciteiten heeft om al haar burgers te bevredigen, zeker in economische moeilijke tijden en nog meer als niet langer de Verenigde Staten en de NAVO maar de Europese Unie zelf voor haar veiligheid moet opdraaien. Bovendien is het helemaal niet zo eenvoudig om te bepalen wat het goede voor de burgers is. Ook experts hebben verschillende visies en standpunten over welk beleid verstandig zou zijn. Dat blijkt wel uit de voortdurende discussies over wat het antwoord van de Europese Unie op de banken-, schulden- en Euro-crisis zou moeten zijn. Net als bij populisme geldt hier de vraag of er überhaupt een eensluidend idee is over wat het goede voor het gehele volk is. Daarnaast zal er altijd nog een instantie moeten zijn die prioriteiten stelt tussen de diverse vereisten van experts, en knopen doorhakt: moeten bijvoorbeeld klimaatproblemen eerder worden aangepakt dan de kosten van vergrijzing? Het blijft daarom ook voor een goede dienstverlening voor het volk noodzakelijk dat burgers de machthebbers verantwoordelijk stellen voor wat ze geleverd hebben (Bellamy, 2010). Zonder dat correctiemechanisme is het immers de vraag of niet eerder de belangen van de dienstverleners dan van de burgers worden gediend.



Als minder belang zou worden gehecht aan het oordeel van experts en meer aan de wensen van burgers, is het echter in de grootschalige, diverse Europese Unie lastig, zo niet onmogelijk, om alle wensen van burgers te kennen, laat staan daaraan te voldoen. Al eerder is aan de orde geweest dat het moeilijk is voor de grootschalige Europese Unie om de burgers meer mogelijkheden tot inbreng te verschaffen. Met nog meer deelnemers en hun diversiteit aan wensen en ideeën zal de besluitvorming stokken. Inbreng en dienstverlening zijn makkelijker te realiseren als een democratische gemeenschap een beperkte diversiteit in voorkeuren kent (Alesina en Spolaore, 2003). Het is wellicht om die reden dat er vandaag de dag vooral een neiging tot *kleinere* democratieën bestaat: denk in dit verband maar aan Slovenië, Litouwen, Schotland, Vlaanderen, Catalonië en Beieren. In dit perspectief zou betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie dus kunnen groeien als de Europese Unie zou krimpen.

Krimp hoeft niet te betekenen dat de Europese Unie per se zou inboeten aan *system capacity*. Zwitserland, Noorwegen en Singapore doen niet onder voor grotere staten als de Verenigde Staten en Frankrijk op het vlak van publieke dienstverlening. *System capacity* hangt dus niet alleen af van de (machts)middelen en hulpbronnen die in het geografisch bereik van een politiek stelsel liggen, maar ook van de kwaliteit en mogelijkheden van bestuurders en organisaties om toegang te krijgen tot middelen en hulpbronnen die buiten hun directe geografische bereik liggen. *System capacity* zou in dat geval wel gepaard kunnen gaan met kleinschaligheid ten behoeve van *citizen effectiveness*. Een kleinere Europese Unie zou dus op beide aspecten beter kunnen scoren, terwijl de nog steeds uitbreidende Europese Unie in ieder geval met *citizen effectiveness* moeite blijft houden.

## 7 Noodzakelijke lotsverbondenheid

Effectief bedienen van de volksvoorkeuren vereist dus eerder een kleinere dan een grotere politieke gemeenschap. Er zijn niettemin gevallen van democratische eenheden die door fusie groeien of zijn gegroeid. Bijvoorbeeld Nederlandse gemeenten (door herindelingen) en Duitsland door het samengaan van West- en Oost-Duitsland in 1989. Gemeenten zijn echter ingesnoerd in een groter bestuurlijk stelsel. Zij hebben niet de vrijheid om uit een heringedeelde gemeente te treden. Ook bij Oost-Duitsland was het maar de vraag of het veel bewegingsvrijheid had na de vereniging met West-Duitsland. In de Europese Unie is uittreding nog wel een denkbare optie. Democratische samenwerking in haar huidige omvang moet het daarom vooral hebben van gezamenlijke lotsverbondenheid: de wil om geld, macht en werk met elkaar te delen.

Zo'n lotsverbondenheid is te kweken. Gezamenlijk ervaren dreigingen zoals het communisme, en onderlinge oorlogen hebben daaraan bijgedragen. Een dergelijke dreiging is nu echter niet aanwezig. Bovendien heeft de Europese Unie geen geweldsmiddelen om lotsverbondenheid af te dwingen. Onderwijs en publieke communicatie worden daarvoor maar beperkt ingezet, in ieder geval een stuk minder dan voor nationale lotsverbondenheid. De invoering van een Europees welvaartsstelsel zou de Europese lotsverbondenheid kunnen versterken, zoals de onderlinge solidariteit tussen de Canadese deelstaten is gegroeid door de kosten van de provinciale zorg- en welvaartsstelsels steeds meer gezamenlijk te dragen. Gezien de gevestigde belangen in de nationale sociale stelsels in de Europese Unie valt het echter ernstig te betwijfelen of het ooit komt tot een betekenisvolle

uitbreiding van een sociaal Europa. Het Canadese voorbeeld van Québec laat verder zien dat talige diversiteit saamhorigheid kan verstoren. De voortdurende uitbreiding van de Europese Unie bemoeilijkt daarenboven de versterking van onderlinge lotsverbondenheid. Het daagt namelijk elke keer weer burgers uit om stil te staan bij de vraag of zij hun geld, macht, en werk willen delen met andere Europeanen. Het gebrek aan externe consolidatie maakt de vorming van interne lotsverbondenheid zo lastig binnen de Europese Unie (Bartolini, 2005).

Mede doordat lotsverbondenheid nog een nationale invulling kent, vindt democratische inbreng vooral plaats op nationaal niveau. Tegelijkertijd wordt beleid deels elders, onder meer op Europees niveau, bepaald. Daarom is de Europese Unie wel getypeerd als een pacificatiedemocratie zoals het verzuilde Nederland die kende tussen 1920 en 1960 (zie bijvoorbeeld Papadopoulos en Magnette, 2010). Met diplomatie-achtige spelregels zoals topeverleg en geheime deals probeerden toentertijd de diverse religieuze en sociaal-economische subculturen vredig samen te leven. Regeringen met steun van een ruime meerderheid van de zuilen, evenredige verdeling van geld en macht, verregaande autonomie en vetorechten voor de zuilen vormden daarvoor verdere ingrediënten. In de Europese Unie ageren de nationale lidstaten veelal als zuilen. Zij proberen vredig samen te leven met behulp van soortgelijke arrangementen. Steun van een grote meerderheid van de lidstaten is doorgaans essentieel voor het besturen van de Europese Unie. Evenredigheid komt tot uiting in de verdeling van het EU-budget, EU-instellingen en EU-posten over de lidstaten. Autonomie krijgt vorm via het principe van subsidiariteit en de mogelijkheid van *opt-outs*, terwijl vetorechten bij elke verdragwijziging nadrukkelijk naar voren komen. Problematisch is echter dat pacificatiedemocratie de verdeeldheid op grond van nationale scheidslijnen bestendigt. In een dergelijke democratische orde is groeiende Europese betrokkenheid onder de burgers onwaarschijnlijk.

Door de nationale invulling van lotsverbondenheid is het geen wonder dat eurosceptische kritiek vooral nationalistische ondertonen kent, of dat nu de verdediging van nationale solidariteit, nationale identiteit of nationale democratie betreft. De Europese Unie moet dus vooral voorkomen dat bepaalde lidstaten uittreden. Nu heeft de Europese Unie met haar diversiteit, meerlagige structuur en uitbreidingspolitiek imperiale trekken. De geschiedenis van rijken zoals Oostenrijk-Hongarije en de Sovjet-Unie laat zien dat democratisering uittreding niet kan voorkomen. Het democratisch appèl om zelf een politieke gemeenschap van gelijken te vormen en te besturen, staat immers op gespannen voet met belangrijke kenmerken van rijken, zoals diversiteit, meerlagigheid en onderschikking (Oversloot, 2007). De Europese Unie is een *vrijwillig* gevormd rijk bestaande uit nationale, democratische welvaartstaten. Zij is dus niet alleen afhankelijk van de loyaliteit van lokale machthebbers, maar ook van alle burgers. Die moeten afwegen of ze bereid zijn geld, macht, en werk in te zetten voor het Europees imperium (Münkler, 2005, p. 244). Zonder dwangmiddelen moet de Europese Unie het vooral hebben van haar attractiviteit. Kan zij echter voldoende politieke participatie, toekomstperspectief en welvaart bieden aan haar burgers? Zeker in economisch zwaardere tijden is het de vraag of de rijke kern bereid is de arme schil te steunen, terwijl dat een cruciale factor in het overleven van een imperium is (vergelijk Sked, 1989). Een nationaal hemd is al snel nader dan een Europese rok als er geen al te sterke Europese lotsverbondenheid bestaat.

Politieke partijen zouden de noodzakelijke cohesie in meerlagige stelsels kunnen verschaffen door dwarsverbanden tussen de diverse niveaus te vormen (vergelijk Deutsch, 1968, p. 17). Van Europese politieke partijen valt op dat vlak echter weinig te verwachten. Zij zijn voor hun activiteiten en geld afhankelijk van de Europese Unie en zijn daarom meer georiënteerd op het Europese niveau en amper maatschappelijk geworteld (Mair, 2007). Nationale politieke partijen zijn vooral afhankelijk van nationale machtsbronnen, zoals kiezers, media, regeringsposten, en staatsubsidies. Zolang als dat duurt, zullen zij zich op het nationale politieke toneel concentreren en er voor kiezen de Europese banden niet al te krachtig aan te halen. Eén van de belangrijkste democratische organisaties – de politieke partij – zal bijgevolg voorlopig geen rol van betekenis spelen bij het versterken van de Europese lotsverbondenheid.

## 8 Meer democratie of meer Europese integratie?

De Europese Unie is democratischer dan veel andere instituties in de wereld. Op Europees en nationaal niveau vormen direct verkozen parlementen belangrijke fora voor publiek debat, besluitvorming en verantwoording. Daarnaast vormt de Europese Unie een rechtsorde die private vrijheden beschermt en hebben haar burgers mogelijkheden om machtsmisbruik door overheden, collega-burgers en anderen aan te vechten. Verder levert de Europese Unie welvaart en vrede. De diversiteit, fragmentatie, en grootschaligheid van de Europese Unie staan echter in de weg aan versterking van Europese betrokkenheid van nationale burgers via democratie, in welke vorm dan ook. Meer democratie zal eerder een splijtende kracht uitoefenen op de Europese Unie. Met het krachtig uitdragen van het ideaal van democratie zou de Europese Unie juist aan haar eigen ondergang bijdragen. Als de Europese Unie ook nog zou willen blijven groeien, dan zou de democratie het slachtoffer kunnen zijn.

Eurosceptici weten dus wat hun te doen staat om Europese integratie af te remmen of terug te draaien: een krachtig pleidooi voor meer zeggenschap van het volk. In de bestuurlijk gefragmenteerde Europese Unie kunnen zij zo teleurstelling over de gebrekkige invloed van de nationale volksstem uitlokken. Dat verschaft hun een (grotere) electorale basis om de oproep tot meer nationale zelfbeschikking kracht bij te zetten. Zeker omdat nagenoeg iedereen het abstracte ideaal van democratie onderschrijft en velen de natie nog als belangrijkste politieke gemeenschap beschouwen, zal zo'n populistische koers van eurosceptici weerklank vinden. Op hun beurt zouden eurofielen zich moeten afvragen of hun voorkeur uitgaat naar Europese integratie of naar democratie. Zij kunnen weliswaar met recht en rede verdedigen dat de Europese Unie al stevige democratische kenmerken kent, maar als de eurofielen meer Europese integratie zouden wensen, zouden zij zich moeten neerleggen bij een politieke orde waarin democratie is gemengd met andere bestuursvormen. Daarbij zouden zij kunnen verwijzen naar een bekend en vertrouwd stelsel zoals dat van de representatieve democratie, waarin naast een democratisch ook een duidelijk aristocratisch element verweven zit. Een pleidooi voor meer democratie, in welke vorm dan ook, zou echter de splijtende krachten in het rijk van de Europese Unie voeden.

## Literatuur

- Alesina, A., en E. Spolaore (2003), *Size of Nations*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, R. (2010), 'Democracy without democracy? Can the EU's democratic "outputs" be separated from the democratic "inputs" provided by competitive parties and majority rule?', in: *Journal of European Public Policy*, 17, nr. 1, p. 2-19.
- Berg, Esther van den (2005), Goed Europees burgerschap en maatschappelijke organisaties, in: Paul Dekker en Joep de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: SCP
- Bovens, M., en A. Wille (2010), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker
- Canovan, M. (2002), 'Taking Politics to the People. Populism as the Ideology of Democracy', in: Y. Mény en Y. Surel (red.), *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave, p. 25-44.
- Dahl, R.A., en E.R. Tufte (1973), *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Deutsch, K.W. (1968), *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Held, D. (2006), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Lindberg, L.N., en S.A. Scheingold (1970), *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Mair, P. (2007), 'Public opposition and the European Union', in: *Government and Opposition*, 42, nr. 1, 1-17.
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Münkler, H. (2005), *Die Logik der Weltherrschaft. Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin: Rowohlt.
- Oversloot, H. (2007), 'Kiezersrijk of Keizerrijk', in: H. Vollaard en J. Penders (red.), *De Spankracht van de Europese Unie. Gaan Democratie en Uitbreiding wel samen?*, Den Haag: Lemma, p. 97-118.
- Papadopoulos, Y., en P. Magnette (2010), 'On the Politicisation of the European Union. Lessons from Consociational Polities', in: *West European Politics*, 33, nr. 4, p. 711-729.
- Sked, A. (1989), *The Decline & Fall of the Habsburg Empire 1815-1918*, Londen/New York: Longman.
- Tiemeijer, W. (2010), "'t Is maar wat je democratie noemt'", in: H. Dijkstra et al. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR-verkenning nr. 23, Den Haag/Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 205-240.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, Handelingen, 11 december 1985.
- Vandenbroucke, F. (2012), Europa: *de Sociale Uitdaging* (oratie): <http://www.uva.nl/actueel/oratie-vandenbroucke.cfm>.
- Vries, C. de (2009), 'The Impact of EU Referenda on National Electoral Politics. Evidence from the Dutch Case', in: *West European Politics*, 32, nr. 1, p. 142-171.
- Westerwelle, G. (2012), 'Vertrauen in Europa': <http://atlantischeinitiative.org/2012/02/08/vertrauen-in-europa/>.

## Over de auteurs

**Mr. drs. G.A.T.M. (Gera) Arts** heeft bestuurskunde en Europees recht gestudeerd en is als wetenschappelijk medewerker werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Daar heeft zij onder meer meegewerkt aan de WRR-rapporten *Europa in Nederland* en *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*.

**Dr. C.F. (Caspar) van den Berg** is als universitair docent bestuurskunde verbonden aan de Universiteit Leiden, Campus Den Haag. In 2011 promoveerde hij op het proefschrift *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. In zijn huidige onderzoeksprogramma onderzoekt hij vergelijkenderwijs de relatie tussen Europese integratie, politisering en mediatisering van het openbaar bestuur in vier landen.

**Dr. H.A. (Harmen) Binnema** is als universitair docent werkzaam aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap. Hij coördineert de Master Bestuur en Beleid voor professionals en doet onderzoek naar lokale politiek, de rol van politieke partijen en Europa. In 2009 promoveerde hij op het proefschrift *How Parties Change. EU-integration and the flexible response of political parties*.

**Dr. B.J.J. (Ben) Crum** is als universitair hoofddocent politieke theorie werkzaam aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op de politieke theorie van de Europese samenwerking en in het bijzonder op vraagstukken van internationale democratie, constitutionalisering en solidariteit. Eind 2011 verscheen van zijn hand bij uitgeverij Routledge de monografie *Democratic Constitutionalisation beyond the Nation-State. Lessons from the Rise and Fall of the European Constitutional Treaty*.

**C.J.A. (Carola) van Eijk MSc** is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag. Haar onderzoeksinteresses gaan onder andere uit naar vraagstukken van burgerbetrokkenheid in coproductieprocessen, crises and *multi-level governance*.

**Dr. F.A.N.J. (Flora) Goudappel** is universitair hoofddocent Europees recht aan de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf medio 2012 bekleedt zij tevens een Jean Monnet-leerstoel op het terrein van *EU Trade Law in the Overseas Territories*. Voorts is zij als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op EU-burgerschap, EU-justitie, Europees recht in overzeese gebieden en federalisme.

**J. (Joop) Hazenberg MA** studeerde geschiedenis. Hij is schrijver en Eurospecialist. In februari 2012 verscheen bij uitgeverij De Geus zijn derde boek: *De machteloze staat. Hoe globalisering en individualisering de overheid uithollen*. Hij is oprichter van de denktank Prospect en eigenaar van Change Generation ([www.changegeneration.nl](http://www.changegeneration.nl)). Voorheen was hij onder meer beleidsmedewerker op het ministerie van Buitenlandse Zaken en politiek verslaggever bij dagblad *De Pers*.

**Drs. P. (Pieter) de Jong** studeerde politicologie en is als senior adviseur werkzaam bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Daar hield en houdt hij zich onder meer bezig met de organisatiestructuur en –cultuur van de rijksdienst, benoemingen in het openbaar bestuur, landsgrensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden, de organisatie en de financiering van het waterbeheer, en de organisatie en het functioneren van politieke partijen.

**Prof. dr. M. (Michael) Kaeding** is hoogleraar Europese integratie en governance aan de Universiteit Duisburg-Essen in Duitsland. Gedurende vijf jaar (tot eind augustus 2012) was hij docent bij de ‘European Decision-Making’-Unit van het European Institute for Public Administration (EIPA) in Maastricht en doctor honoris causa aan de Universiteit Maastricht. Zijn professionele interesses liggen op het vlak van het micromanagement van de Europese instellingen, de medebeslissingsprocedure, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen (comitologieprocedure), de Europese sociale dialoog, Europeanisering, en het omzetten van EU-wetgeving in lidstaten.

**Dr. S.L. (Sarah) de Lange** is als universitair docent politicologie werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam en is tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Zij doet onderzoek naar nieuwe partijen, en in het bijzonder naar de doorbraak en impact van populistische partijen in West-Europa.

**Drs. E.J. (Evert-Jan) Mulder**, bestuurskundige, is hoofd van PBLQ Europa in Den Haag. Onder de onderzoepelende naam PBLQ hebben HEC, ROI en ZENC hun activiteiten gebundeld. PBLQ versterkt publieke organisaties bij de uitvoering van hun kerntaken met advies, opleidingen en onderzoek. Evert-Jan Mulder doet onderzoek naar en geeft advies over de professionalisering van organisaties in hun relatie met de EU.

**mr. G.S. (Guido) Reehuis MA** is werkzaam als advocaat bij Paulussen Advocaten NV te Maastricht, alwaar hij zich – naast de reguliere, juridische praktijk – bezig houdt met vraagstukken op het gebied van energie & duurzaamheid. In het verleden was hij gemeenteraadslid te Maastricht, beleidsmedewerker in het Europees Parlement en lid van het landelijk partijbestuur van de PvdA. Hij schreef zijn essay voor deze Rob-bundel op persoonlijke titel.

**Drs. J.M. (Josje) den Ridder** is politicoloog en werkt als wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daar houdt zij zich voornamelijk bezig met het Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Daarnaast doet zij onder meer onderzoek naar de opvattingen en het activisme van leden van Nederlandse politieke partijen.

**Dr. J.P. (Hans) Vollaard** is als universitair docent verbonden aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Hij promoveerde in 2009 op het proefschrift *Political Territoriality in the European Union. The changing boundaries of security and health care*. Eurosceptis in Nederland, de regulering van patiëntenmobiliteit in de Europese Unie en christelijke politieke partijen vormen zijn huidige aandachtsvelden.

# Bijlage: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## *Voorzitter:*

Prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

## *Leden:*

De heer mr. dr. G.D. Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, manager KPMG Advisory BV

## *Waarnemend lid:*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

## *Tijdelijke leden:*

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf waterschap Velt en Vecht

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank