

EUROPESE

Van Dale: 'ideaal (het; idealen): voorstelling van iets in de toestand van volkomenheid; hetgeen men zich voorstelt als het hoogste en dat men verwezenlijkt hoopt te zien'.

Welk ideaal leeft er in Nederland over de Europese Unie? In een jaar van verkiezingen voor het Europese Parlement en een nieuw aan te treden Europese Commissie, van het zich voortslepende ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon en in de context van cruciale ontwikkelingen als de economische en ecologische crisis, lijkt het cruciaal dat Nederland – zowel de Nederlandse burgers als de Haagse politiek – een duidelijk beeld voor ogen staat van de voorziene en gehoopte Europese toekomst.

Het traditionele beeld van het Europese Nederland, als een loyale en actieve lidstaat van de Europese Unie (EU), genietend van een relatief brede publieke en politieke steun voor Europese integratie, is de afgelopen jaren regelmatig en van verschillende kanten ter discussie gesteld. Als belangrijkste aanjager van deze discussie fungeerde vanzelfsprekend het 'nee' tegen het Europese 'Grondwettelijke' Verdrag, zoals door de meerderheid van de Nederlandse kiezers geuit in een referendum op 1 juni 2005. De verwerping van het Grondwettelijk Verdrag die veel insiders

verraste en ontstelde, bleek een *blessing in disguise* voor het nationale Europadebat, dat decennialang was beperkt tot een kleine kring van politici, ambtenaren en wetenschappers en dat traditioneel weinig reuring veroorzaakte.

Terugkijkend moet worden geconstateerd dat deze ervaring van het gesprek tussen politici, 'gewone' Nederlanders, journalisten en opinieformers over Europa in Nederland en Nederland in Europa tijdelijk was. De ratificatie door

Themaredactie:

Mendeltje van Keulen en Esther Versluis, Mathieu Segers
Jan Rood, Louise van Schaik,
Rob Boudewijn en Mirte van den Berge,

Alexander Pechtold, Charlotte Wennekens en Patrick Bijsmans

Het Europese Ideaal

Dr Mendeltje van Keulen is als senior fellow verbonden aan het Clingendael Europese Studies Programma.

Dr Esther Versluis is werkzaam aan de Faculteit der Cultuur en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

de Tweede Kamer in juni 2008 van de opvolger van de verworpen grondwet, het Verdrag van Lissabon, veroorzaakte nauwelijks meer maatschappelijk of politiek vuurwerk. Bijna een jaar later, in het voorjaar van 2009 en krap vier jaar na de afwijzing van het verdrag, duurt de impasse voort. Ook de afwijzing van de nieuwe verdragstekst door de Ieren en de voortgaande politieke en juridische discussies over ratificatie in Tsjechië, Duitsland en Polen leiden in Nederland nauwelijks tot discussie. De constatering dat de EU, in 2005 eventjes binnenland, weer een buitenland op afstand is geworden, is des te zorgwekkender gezien de grote uitdagingen waar de Europese Unie op mondiaal en regionaal niveau mee

De EU als buitenland op afstand?

wordt geconfronteerd. Denk aan de economische en ecologische kredietcrisis, de trans-Atlantische discussie over het veiligheidsbeleid, de stagnerende uitbreiding met een groep kandidaat-landen in de wachtkamer van de Europese Unie en de discussie over de vormgeving van de 'partnerschappen' met groepen 'vrienden' van de EU die de toegang tot het ledenbestand wordt ontzegd.

De vraag naar het belang en de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking, en daarmee de vraag naar de gewenste vorm en inhoud van Europese samenwerking, zijn onlosmakelijk met deze actualiteit verbonden. Het roept de vraag op naar de huidige Europese ambitie van lidstaat Nederland.

Welke Europese idealen staat ons land voor ogen en hoe wegen we de mogelijke rol die Nederland in de EU zou kunnen spelen?

Dit themanummer is opgebouwd rond deze centrale vraag. In onze verkennende zoektocht naar de idealen en ambities die in Nederland over Europa leven, onderscheiden we twee analyseniveaus: de Nederlandse overheden en de Nederlandse burgers.

Het Europese ideaal in de Haagse politiek

Uit de twee eerste bijdragen in dit themanummer kan worden geconstateerd dat het antwoord op de vraag naar idealen in de Haagse Europapolitiek in elk geval afhankelijk is van het abstractieniveau van de analyse. In de bijdrage van Mathieu Segers wordt het Europese ideaal in Nederland gezien vanuit historisch perspectief. Twee 'oude' vraagstukken – de Duitse en de Oriëntaalse kwestie – waren bepalend voor de ontwikkeling van de Europapolitiek na de Koude Oorlog. Deze op het eerste gezicht traditionele dilemma's manifesteren zich heden ten dage nog steeds in uiterst actuele vraagstukken zoals de huidige economische crisis en het ingewikkelde Europese energievraagstuk. Segers gaat in op de vraag naar de positiebepaling van Nederland in beide kwesties die van fundamenteel belang is voor de Europese beleidsontwikkeling en de rol van ons land daarbinnen. Zo stelt de auteur dat de overheid er verstandig aan zou doen zich terdege te realiseren dat door zte kiezen voor deelname aan 'Euro-land', Nederland heeft gekozen voor een centrale rol in het integratieproces. Dit impliceert onder andere dat consistent rekening wordt gehouden met de centrale rol van Duitsland in dit krachtenveld en dat deze keuze zich ook on-

dubbelzinnig vertaalt in de Nederlandse EU-standpuntbepaling van de eenentwintigste eeuw. Dergelijke fundamentele keuzes en de consequenties voor reële beleidsopties lijken in Den Haag nauwelijks onderwerp van brede discussie, laat staan dat zij worden beslecht door strategische keuzes. Segers uit zich sceptisch op dit punt, en spreekt over de existentiële twijfel die doorklinkt in de Europese politiek van Nederland.

‘Nederland is TomTom kwijt’

Terwijl Segers het Europese ideaal van de Nederlandse overheid met betrekking tot de ‘grote lijnen’ benadert, is de bijdrage van Jan Rood, Louise van Schaik, Rob Boudewijn en Mirte van den Berge gericht op de Nederlandse positionering op het gebied van concrete beleidsaangelegenheden op de Europese agenda. Hoe kunnen we het Europese ideaal van de Nederlandse overheid waarderen als het gaat om specifieke Europese dossiers: klimaat- en energiebeleid, beleid ten aanzien van de uitbreiding van de EU en asiel- en migratiebeleid? Uit de analyse van deze capita selecta kunnen ten minste twee op het oog tegenstrijdige conclusies worden getrokken.

Eenzijds lijkt er op geen van de besproken terreinen sprake van een overkoepelende Nederlandse visie of strategie waaraan concrete Europese beleidsacties worden ontleend. Voor zover wordt gerefereerd aan enige papieren beleidsstrategie gaat het om de jaarlijkse ‘Staat van de Europese Unie’ – een begrotingsbijlage die niet zozeer bekendstaat om zijn houtskoolschets van de Nederlandse Europapolitiek, maar vooral om de presentatie van de concrete EU-agenda voor het komende jaar.

Deze ietwat sombere constatering is in lijn met de analyse van Ben Kna-

pen, die onlangs in *NRC Handelsblad* (11-12 april 2009) concludeerde dat Nederland, als het gaat om visie op Europa, ‘zijn “TomTom” kwijt is’ en relevante of gezaghebbende opvattingen ontbeert.

Anderzijds komt uit de drie hier besproken capita selecta het duidelijke beeld naar voren van Den Haag als volop aanwezige Europese medespeler, die zowel op mondiaal als EU-niveau een actieve rol ambieert als het gaat om het verder brengen van uiteenlopende beleidsterreinen (klimaat, asiel en migratie) en niet te beroerd is om ook kritische opvattingen ter zake uit te dragen in het Europese debat (uitbreiding). Het beeld dat mogelijk zou kunnen ontstaan van Nederland

Den Haag is een volwaardige Europese speler

als een krachteloze en willoze speelbal moet dan ook worden ontkracht. Wanneer we kijken naar de dagelijkse, routinematige beleidspraktijk speelt Nederland in Brussel een stevige partij mee. In de Europese constellatie is overigens veel te zeggen voor een dergelijke pragmatische opstelling van Nederlandse vertegenwoordigers. In een situatie waarin nationale politici zich ook niet gehinderd voelen door een alomvattende overtuiging of (toekomst) visie op de gewenste vorm en inhoud van het integratieproces kan immers per terrein en dossier ook naar bevind van zaken worden gehandeld, wat mogelijkheden biedt voor flexibele positionering en coalitievorming.

In een intermezzo van Alexander Pechtold – voor we ingaan op de vraag in

hoeverre deze specifieke invulling van de Nederlandse Europa-ambitie zich nog verhoudt tot de Europese idealen van de Nederlandse burger – zien we een politicus aan het woord. Pechtold daagde staatssecretaris Timmermans uit met zijn aangenomen motie om een visie op de 'EU in 2030' te ontwikkelen. Als het aan Pechtold zelf ligt, is het duidelijk wat er moet gebeuren: Europa zal sterker moeten worden om de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw aan te kunnen gaan. In 2030 moeten

'EU in 2030'

alle EU-landen de euro in kunnen voeren, en hebben we een stevige toezichthouder op de banken, en in 2030 is er een gemeenschappelijk energiebeleid, om maar twee voorbeelden te noemen. Duidelijk is ook: Nederland moet aan het stuur zitten om dit ook daadwerkelijk te bereiken.

Het Europese ideaal van de Nederlandse burger

Al doet de publieke beeldvorming anders vermoeden, uit onderzoek blijkt dat Nederlanders hier helemaal niet onwelwillend tegenover zouden staan, en dat zij nog steeds positief zijn over Europese samenwerking. Het artikel van Charlotte Wennekers bespreekt dit publiek opinieonderzoek en constateert onder meer, op basis van relatief stabiele cijfers over opvattingen over Europese integratie, dat het Nederlandse 'nee' tegen de Europese grondwet in 2005 in elk geval niet verklaard kan worden door Eurosceptische burgers. De meeste Nederlanders hebben bovendien stabiele basisopvattingen over de EU, maar deze opvattingen lij-

ken willekeuriger te worden naarmate enquêtevragen over het onderwerp ingewikkelder en specifiekter worden. Het artikel van Wennekers kan kortom worden gelezen als een waarschuwing om niet te veel waarde te hechten aan antwoorden van burgers op specifieke vragen over de invulling van Europese samenwerking. Dit is saillant in de wetenschap dat veel overheids campagnes in elk geval de indruk wekken dat door brede participatie in dergelijke enquêtes of opinieonderzoeken directe invloed op beleid kan worden uitgeoefend.

In combinatie met de constatering dat de meerderheid van de Nederlanders zich ook niet betrokken voelt bij Europa, kan hoe dan ook gesproken worden van een kwetsbare publieke basis van het nationale Europabeleid. Dit is zorgwekkend vanuit het perspectief dat publieke meningsvorming over Europese thema's gemakkelijk afhankelijk wordt van actuele politieke controverse.

Voor een scherpere omlijning van de Europese idealen van Nederlandse burgers, stelt Wennekers, is meer politiek debat over Europa een noodzakelijke voorwaarde. Over de huidige stand van zaken in deze 'Europacommunicatie' handelt het laatste artikel van dit themanummer. Patrick Bijsmans toont in zijn bijdrage aan dat de uiteenlopende initiatieven die op dit terrein de afgelopen jaren door de Europese instellingen, maar ook in Den Haag, zijn ontplooid op de nodige obstakels zijn gestuit. Niet alleen de bestaande belangtengestellingen tussen betrokkenen zijn hier debet aan, maar met name het feit dat politici zelf zijn achtergebleven bij het aanjagen van een dergelijk debat door duidelijke stellingname en controverse. Want, zoals Bijsmans stelt, alleen als Europa gepolitiseerd wordt, zal het debat echt ontstaan.

Tot slot: een Europese paradox?

De verschillende bijdragen over het Nederlandse Europese ideaal overziende moet de conclusie zijn dat er sprake lijkt van een paradoxale situatie op ten minste twee punten. Ten eerste: waar de Nederlandse overheid vooral moeite lijkt te hebben met het ontwikkelen van een visie op de 'grote lijnen' van het Europabeleid en de Nederlandse positionering op de grote vraagstukken van het integratieproces, blijken diverse Haagse betrokkenen wel degelijk in staat het voortouw te nemen binnen Europa en een duidelijk standpunt in te nemen als het gaat om concrete beleidsvraagstukken. Tegelijkertijd lijkt dit pragmatische activisme niet aan te sluiten bij de behoefte van de burger aan een Europees verhaal dat zijn opvattingen over Europa verbindt. Maar ook met de remedie die door diverse auteurs voor deze situatie wordt gepresenteerd, een intensivering van het nationale Europadebat, is nader beschouwd iets gek aan de hand. Immers, als Nederlandse politici aan één zaak lippendienst bewezen na het ver-

werpen van het Grondwettelijk Verdrag in 2005, was dat aan het belang van meer nationaal Europadebat. Tegelijkertijd lijken zij in de uitvoering van dit stellige voornemen de bal vooral terug te leggen bij de burger door met name veel te luisteren en te enquêteren – terwijl veel van de suggesties die het politieke debat betreffen op het eerste gezicht bewust in de kiem zijn

**Pragmatisch
activisme en de
behoefte van de
burger**

gesmoord. De Haagse hang naar consensus komt hier goed van pas. Een bewuste en breed gedragen keuze voor politisering vereist dus eerst en vooral een politieke mentaliteitsverandering. In de weerbarstige praktijk van het Europabeleid lijkt die wensdroom echter vooralsnog een ver ideaal.

EEN NIEUWE WERELD

OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA EN DE NEDERLANDSE
KANSEN IN DE EU VAN DE EENENTWINTIGSTE EEUW

Hedendaagse versies van oude Europese vraagstukken als de 'Duitse kwestie' en de 'Oriëntaalse kwestie' zijn (weer) bepalend in de Europese politiek van na de Koude Oorlog. In het Europa van vandaag manifesteren die kwesties zich soms in de ouderwetse vormen waaraan zij hun benaming ontlelen. De Georgisch-Russische oorlog van afgelopen zomer is daar een treffend voorbeeld van. Maar vaker zijn ze verpakt in ingewikkelde technische beleids-onderwerpen, zoals budgetdiscipline, economische harmonisatie en energiemarktliberalisering, of de netelige institutionele processen die verbonden zijn met de verbreding en verdieping van de Europese integratie. In die context zijn de kansen van Nederland vooral afhankelijk van het vermogen de historische omstandigheden van vandaag te decoderen en daar, indien nodig, principiële consequenties aan te verbinden voor de eigen Europese politiek.

Het is een teken aan de wand. De Tsjechische premier Topolánek die in zijn rol als voorzitter van de EU de

Mathieu Segers

Dr Mathieu Segers is als docent en onderzoeker Internationale Betrekkingen en Europese Integratie verbonden aan het departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Amerikaanse stimuleringsplannen ter bestrijding van de economische crisis de *road to hell* noemt (Barber, 2009). Hoe meeslepend Washingtons zoektocht naar een uitweg uit de crisis ook is, er komen meer en meer aanwijzingen dat Obama's activisme wellicht niet de stabiele basis zal kunnen vormen voor een eendrachtige trans-Atlantisch actieplan voor een heruitvinding van het eens zo succesvolle naoorlogse multilaterale bestel van het Westen. Sterker, de innige financiële omhelzing van de Verenigde Staten en China suggereert eerder een Pacifisch dan een trans-Atlantisch priemaat in Washington.

Achter de Tsjechische krachttermen werken de middelpuntvliedende krachten van de competitie en het onbegrip binnen de trans-Atlantische verhouding. Een van die krachten wordt aangedreven door de Franse anticipatie op het juiste moment om de eindeloze Angelsaksische dominantie in de instituties van de *Pax Americana* daadwerkelijk uit te dagen. Dat moment, waarop er vanuit Parijs en Brussel eindelijk een geloofwaardige gooi gedaan kan worden naar het leiderschap in de *Union occidentale* (Balladur, 2007), is wellicht te verwachten. Op dat punt is Frankrijk even onorthodox als de Verenigde Staten in de bestrijding van de economische crisis. In de hedendaagse versie van het gaullistische project keert Frankrijk volledig terug in de NAVO. Bovendien is Tony Blair, de man van 'Saint-Malo' – waar in 1998 een revolutionaire Frans-Britse overeenkomst de basis legde voor een autonome Europese defensiecapaciteit (Howorth, 2007: 4f) – de favoriet van Nicolas Sarkozy voor het vaste voorzitterschap van de Europese Raad.

Een andere en mogelijk belangrijkere middelpuntvliedende kracht gaat uit van het sluimerende Duitse ongemak met de koortsachtige financiële reddingsplannen uit Washington. Er zijn tekenen dat Berlijn een bedaagd Europees alternatief voor de plannen van Obama verkiest boven mee bewegen met Amerikaanse oproepen om meer geld te pompen.

De Nederlandse positie in het Europa van de toekomst zal mede afhankelijk zijn van de mate waarin Den Haag de huidige ontwikkelingen in Europa doorgrondt en zich rekenschap geeft van de mogelijke trans-Atlantische spanningen die daarmee gepaard kunnen gaan. Als kampioen van het trans-Atlantische primaat is het een moeilijk

gegeven voor Den Haag dat de sleutel tot begrip en beïnvloeding van de Europese betrekkingen van morgen wellicht eerder te vinden is in Berlijn en Moskou dan in Washington.

Dit artikel geeft een eerste aanzet tot analyse van de hedendaagse varianten op de twee genoemde 'oude Europese

Duitsland moet centraal staan

kwesties' (de Duitse en de Oriëntaalse), die overigens nauw met elkaar verbonden zijn. Een conclusie is duidelijk te trekken. Duitsland moet centraal staan in de Nederlandse standpuntbepaling in de Europese integratie van de eenentwintigste eeuw. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat deze toch al niet eenvoudige opgave verder wordt bemoeilijkt door de ongemakkelijke verhouding van Nederland tot de EU.

De Duitse kwestie

Hoe duurzaam zal de bindende kracht van Duitsland daadwerkelijk blijken te zijn als de Duitse eenwording en het einde van de Koude Oorlog echt beginnen door te werken in de Europese betrekkingen? In 1990 werd die vraag al opgeworpen en beantwoord in de realistische rechttoe rechtaan analyse van de Amerikaanse politicoloog John Mearsheimer. Zijn voorspelling luidde dat het verenigde Duitsland door zijn disproportionele machtspositie in de multipolaire werkelijkheid van het post-Koude Oorlogtijdperk (wederom) Europa's centrifugale kracht zal zijn (Mearsheimer, 1990). Mearsheimer voorspelde, kortom, een herhaling van

de klassieke 'Duitse kwestie' (Alter, 2000): een spiraal van Duitse zucht naar een onafhankelijker buitenlands beleid, strokend met haar macht en Europese defensieve reflexen uit vrees voor Duitse overheersing, uitmondend in fragmentatie en instabiliteit.

Lange tijd leek die voorspelling een overdreven doemscenario, totdat Gerhard Schröder aan de macht kwam. Onder zijn leiding werd besloten tot ingrijpende aberraties in de naoorlogse Duitse buitenlandspolitieke traditie, die Mearsheimers doemscenario een stuk minder irreëel maakten. Zo siddert men in de prowesterse voormalige sovjetrepublieken in de Zwarte Zee-regio nog steeds bij de herinnering aan Schröders innige saunavriendschap met Vladimir Poetin, die een integraal onderdeel vormde van de nieuwe *Ostpolitik* van de bondskanselier (Bertrand, 2007).

Hoewel bondskanselier Angela Merkel zich de laatste jaren toegewijd heeft ingezet voor de restauratie van de *Westbindung* als adagium van de Duitse buitenlandse politiek (Merkel, 2006), valt de Duitse opstelling ten aanzien van het schemergebied van de Russische invloedssfeer toch vooral te karakteriseren als ambivalent. Bovendien heeft niet Merkel maar de huidige minister in het *Auswärtige Amt*, Schröders voormalige kabinetschef Frank-Walter Steinmeier, 'Rusland' in zijn portefeuille. Uiterste voorzichtigheid wordt betracht om de Russisch-Duitse betrekkingen niet te zeer op scherp te zetten. Zo is de teruggetrokken en pacificerende opstelling van Berlijn na de brute vernedering van Georgië door het Russische leger in vele Oost-Europese ogen een bevestiging van de urgentie van de hernieuwde 'Duitse kwestie', die het Atlantische primaat ondergraaft.

Crisisbestrijding

Vanuit Nederlands perspectief is de Duitse opstelling met betrekking tot de economische crisis echter van directer belang. Binnen de EU wordt de door Merkel in ere herstelde Duitse spilfunctie danig op de proef gesteld door de huidige crisis. De plannen die Gordon Brown dit najaar presenteerde voor een groot 'Europees reddingsplan' omschreef de Duitse minister van Financiën, Peer Steinbrück, geagiteerd als een 'adembenemende switch' van aanbodeconomie naar keynesianisme (Theil, 2008). Browns initiatieven gingen bovendien gepaard met een renaissance van de Brits-Franse vriendschap die Duitsland, in elk geval voor even, in een geïsoleerde en schijnbaar weifelachtige positie heeft gemanoeuvreerd. Het is deze situatie waarin voor Nederland de belangrijkste hedendaagse reprise van de Duitse kwestie besloten ligt. Kiest Nederland voor een 'Duits' of een 'Brits Europa' als het gaat om de aanpak van de economische crisis?

Opvallend genoeg meldden Wouter Bos en Jan Peter Balkenende zich na het uitbreken van de kredietcrisis meteen in de voorste Europese gelederen. Maar meespelen met de grote jongens bleek al snel gevaarlijk. Den Haag dreigde gebruikt te worden ter meerdere eer en glorie van in Nederlandse ogen onwenselijke plannen uit de Franse mercantilistische traditie, zoals een *gouvernement économique*, en trok zich schielijk terug. Maar dat was eigenlijk al te laat. Nederland werkte mee aan de legitimering van Sarkozy's zoektocht naar een momentum ter verwezenlijking van klassieke Europese doelstellingen van Frankrijk: op keynesiaanse leest geschoeid Europese sociaal beleid en politisering van het monetaire beleid (Segers en Van Esch, 2007). Sarkozy's mislukte poging om de Eurogroep (het

geinstitutionaliseerde maar informele overleg van de ministers van Financiën van Euroland) te promoveren tot een officiële EU-institutie vormde daarvan een onderdeel (Kubosova, 2008; Vucheva, 2008).

Als er iets is wat sinds Willem Drees door elke Nederlandse regering hoog in het vaandel is gehouden tijdens Europese onderhandelingen, dan is het wel de ijzeren regel 'geen politieke integratie zonder voorafgaande deugdelijke economische integratie' (Asbeek Brusse, 1993: 125; Segers, 2008: 108). Die 'deugdelijke economische integratie' behelsde convergentie op basis van strikt toegepaste objectieve (lieft gekwantificeerde) vereisten van bijvoorbeeld budgetdiscipline en monetaire prudentie. Bovendien moesten convergentiemechanismen automatisch werken, om zo politieke spelletjes uit te sluiten. In dat licht mag het bevreemden dat de Nederlandse regering oproepen van de regering-Merkel tot matiging van de financiële stimuleringspakketten en 'Europese fondsen' niet van meet af aan krachtig heeft ondersteund. Wat zegt dit over de huidige Europese politiek van Nederland?

Pact

De wat zwabberende koers van Balkenende en Bos ten aanzien van de EU-reactie op de financiële en economische crisis past in een traditie van pragmatisme, die niet zelden blijkt te schuilen achter de stevige Haagse retoriek langs de lijnen van de hiervoor genoemde 'ijzeren regel' (Segers, 2008). Zo gaf de Nederlandse regering onder leiding van Wim Kok niet thuis, juist toen de omstandigheden het meest gunstig waren om de budgetdiscipline in de EMU (eindelijk) te verankeren in een institutionele structuur die buiten de gepolitiseerde besluitvorming in de Raad om zou functioneren. Het plan

dat daarvoor had kunnen zorgen was het door de *Bundesbank* gesteunde initiatief voor een Stabiliteitspact, dat de Duitse minister van Financiën Theo Waigel (met een beroep op de revisieclausule in het Verdrag voor wat betreft de 'Economische' component van de EMU) in 1995 lanceerde. Het Waigel-plan werd echter niet echt gesteund door Den Haag. En dat terwijl de zogeheten 'excessief tekortproce-

Een Duits of een Brits Europa?

dure' in het Verdrag van Maastricht (artikel 104C) besluitvorming over budgetdiscipline allerm minst vrijwaarde van intergouvernementele (gepolitiseerde) dynamiek (Segers en Van Esch, 2007: 1101-1102).

Mede met het oog op een succesvol Nederlands voorzitterschap (dat in 1997 uitmondde in het Verdrag van Amsterdam) baseerde Kok de Nederlandse positie niet op de 'ijzeren regel' van Drees, maar op het uitgangspunt 'geen nieuwe instituties' (Metten en Van Riel, 2000: 111). Met deze 'realistische' koers maakte Kok een strategie om het grote Nederlandse belang bij gedepolitiseerde besluitvorming over budgetdiscipline in de EMU onmogelijk. Die strategie zou immers een coalitie met de financiële elite in Duitsland impliceren, om datgene wat in 'Maastricht' niet ondubbelzinnig geregeld was (budgetdiscipline) via een nieuwe EU-institutie alsnog verdragsrechtelijk veilig te stellen.

Dit voorspel zou uiteindelijk leiden tot het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP), een serie afspraken over budgetdiscipli-

ne die geen plaats kreeg in het verdrag, maar in de vorm van een appendix bij de conclusies van de Europese Raad werd vastgelegd en bovendien omgeven met vrijwaringsclausules (betreffende 'bijzondere omstandigheden') en discretionaire (dus gepolitiseerde) bevoegdheden van de Raad (Ecofin). Van depolitisering van de besluitvorming over budgetdiscipline was derhalve geen sprake (Segers en Van Esch, 2007: 1104-1105).

Toen in de zomer van 1997 het Verdrag van Amsterdam werd ondertekend, presenteerde Gerrit Zalm zich als de trotse vader van het SGP, de harde waarborg voor budgetdiscipline in toekomstig Euroland. Het was een sterk beeld. Het SGP werd binnenslands neergezet als de definitieve overwinning van de Nederlandse begrotingsbeginselen op de (Zuid-)Europese politieke spelletjes. Dat was bijna tastbaar. De kern van het pact werd immers gevormd door glasheldere (want gekwantificeerde) regels, waarvan de drieprocentnorm voor het begrotingstekort de bekendste is, en bij overschrijding zouden automatisch sancties volgen. Maar het beeld klopte niet. Zo had Jacques Chirac al laten weten dat Frankrijk zich natuurlijk geen begrotingsbeleid liet voorschrijven door een Duitse technocraat – een kleinerende verwijzing naar Waigel, de initiator van het pact. Waigel was diep gekwetst, maar stond alleen. Bondskanselier Helmut Kohl wenste de Frans-Duitse verhouding en zijn (herenigings)politiek niet omwille van boekhoudregels op het spel te zetten. Daarnaast ontbrak het de Duitse financiële elite, wellicht door het uitblijven van Nederlandse support, aan voldoende internationale steun om de bondskanselier echt onder druk te zetten. In het SGP is de prioriteitstelling van Kohl dan ook duidelijk te herken-

nen. Het pact werkt automatisch, noch gedepolitiseerd. De Ecofin heeft, zoals gezegd, altijd het laatste woord.

In Nederland overheerste het andere beeld: Zalm als dompteur van de onbetrouwbare (Zuid-)Europese partners. Dat legde de minister nationaal geen windeieren. Zijn succes bood hem en zijn partij opening om de electoraal profijtelijke Eurosceptis verder uit te bouwen: waarschuwen voor migranten en klagen over de Nederlandse EU-aufdracht. Het waren (en zijn) uiterst succesvolle slogans. Daarbij was het cruciaal dat Duitsland in de Ecofin zorgde voor een stemverhouding ten gunste van een strikte interpretatie van het SGP, waardoor het bedrieglijke beeld moeiteloos in stand gehouden kon worden.

De eerste ontnuchtering kwam met de SGP-crisis in 2003. Onder druk van toenemende werkloosheid besloot de regering-Schröder te breken met de Duitse traditie van budgetdiscipline (Segers en Van Esch, 2007: 1105-1106). De stemverhouding in de Ecofin verschoof navenant en het Nederlandse beeld van een automatisch sanctiemechanisme ging aan diggelen: Frankrijk en Duitsland, die al jaren de drieprocentnorm overschreden, werden niet gestraft. Zalm werd weliswaar niet ter verantwoording geroepen na de ontmythologisering van 'zijn SGP', maar het vertrouwen van de burger was wel geschaad.

Flirt

Dat geschade vertrouwen is een erfenis die past in een episode in de Europese politiek van Nederland, die gekenmerkt wordt door een weinig verbloemde Haagse flirt met Eurosceptisme. De gevolgen van die flirt manifesteren zich onder meer in ernstige geloofwaardigheidsproblemen voor de Europese politiek van Nederland. Drie voorbeelden

ter illustratie. Ten eerste: volgens Zalm hadden de Italianen nooit in de Euro gemogen. Toen het eenmaal zover was, werd bezworen dat het SGP hen met harde hand de lesjes van de budgetdiscipline zou bijbrengen, maar dat pact bleek in de praktijk niet te werken. Ten tweede: van de grootste voorvechter van vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa onder Paars II, werd Nederland onder Balkenende de kampioen van 'grenzen dichthouden'. Niettemin stelde diezelfde regering tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004 wel alles in het werk om de toetredingsonderhandelingen met Turkije officieel te kunnen openen. Het was de reden voor Wilders om uit de VVD te treden. Ten derde: jarenlang bestond er brede politieke consensus om kortingen op de Nederlandse afdracht aan de EU te bedingen. Europese spilzucht en Brusselse megalomanie moesten een halt worden toegeroepen. Dezelfde politici die zich zo opwonden over de Nederlandse afdracht, pleitten echter niet veel later krachtig voor de Europese grondwet.

Eigenlijk ging het bij het referendum over het grondwettelijke verdrag in 2005 al lang niet meer over de Nederlandse belangen bij Europese integratie. Deze belangen zijn immers voor een open economie als de Nederlandse tamelijk evident. Het ging om de geloofwaardigheid van de Nederlandse Europapolitiek, de geloofwaardigheid van Nederland als ambitieus lid van de EU en de EMU en de geloofwaardigheid van Nederlands activisme in Brussel. De Haagse flirt met het Euroscepticisme heeft een dynamiek ontketend die zich tegen Den Haag zelf keert. Populistische campagnes aan de linker- en rechterzijde van het politieke spectrum spinnen en spinnen er garen bij.

Het feit dat de electorale verlokkingen van het Euroscepticisme moeilijk te weerstaan zijn in de binnenlandse politiek speelt in alle lidstaten van de EU – zeker in 'the Europe of Melancholy' in West-Europa (Padoa-Schioppa, 2007). Kenmerkend voor Nederland, in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk na het 'nee' daar, is dat er de laatste jaren nauwelijks meer pro-Europese tegenkrachten gebundeld konden worden in antwoord op de krachtige tendens van Euroscepticisme. En dat is juist iets wat Nederland zich, in tegenstelling tot Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, nu eigenlijk niet meer kan permitteren. Met de keuze voor de Euro en de EMU heeft Nederland namelijk al definitief gekozen voor een centrale rol in het integratieproces én voor een 'Duits Europa'. De Nederlandse economie is immers, anders dan de Scandinavische of de Britse, onlosmakelijk verbonden aan de lotgevallen van de euro.

Euroland

In het spoor van de regeringen-Kohl, die vanuit monetair-economisch oogpunt het ongelooflijke deden door de trotse D-Mark in te ruilen voor de euro, omwille van de in internationaal politiek opzicht even ongelooflijke eenwording (Szász, 1999: 144-146 en 228-229), offerde Nederland de harde gulden aan de EMU en een succesvol Verdrag van Maastricht. Wat daarbij wellicht wat al te vaak verzwegen wordt, is dat Nederland, als enige in Euroland met een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking, op die manier de pensioentegoeden afhankelijk maakte van de stabiliteit van de euro. Frits Bolkestein is één van de weinigen die de simpele consequenties daarvan ondubbelzinnig onder woorden heeft gebracht: 'Als de waarde van de munt wordt ondergraven, bijvoor-

beeld omdat regeringen van sommige lidstaten het Groei- en Stabiliteitspact aan hun laars lappen, zullen burgers de euro vervloeken. Een zwakke euro ondermijnt immers de waarde van pensioenen, juist op het moment van toenemende vergrijzing' (Bolkestein, 2006: 20-21). Wellicht ligt in deze eenvoudige waarheid de verklaring besloten voor de huidige Nederlandse vertwijfeling over het Europese project.

Nederland heeft definitief gekozen voor een Duits Europa

Voor vertwijfeling is het echter te laat. Anders dan Londen, kan Den Haag zich niet geloofwaardig wentelen in een comfortabel binnenlandspolitiek immobilisme op de EMU-dossiers. Integendeel, Nederland is met huid en haar overgeleverd aan de regels en mores van Euroland en bovendien staat er dus het een en ander op het spel. Het is daarom geboden dat de meest Atlantische stichter van de Europese integratie zich daadwerkelijk vereenzelvigd met die werkelijkheid. Met de toetreding tot Euroland zijn de Angelsaksische alternatieven voor Europese integratie, waarover in Den Haag sinds de eerste episodes van Europese integratie vaak hardop werd gedagdroomd, uit beeld geraakt (Segers, 2008: 111). Nederland ligt nu in Euroland, een bij uitstek continentale constructie met Duitsland als onbetwist centrum (De Gruyter, 2009). Om daarbinnen de voor Nederland zo cruciale, maar o zo moeilijk te controleren, budgetdiscipline te kunnen waarborgen, is Den Haag

aangewezen op eendrachtige samenwerking met Berlijn.

Dezer dagen moet die Nederlands-Duitse samenwerking in de eerste plaats in het teken staan van prudent en behoudend crisismanagement. De Nederlandse belangen op de middellange termijn zullen immers niet opgewassen zijn tegen opportunistisch aanvrijen tegen Frans-Britse initiatieven om de economische crisis te bezweren. Gezien de enorme druk die er ontstaat op Berlijn om de noodlijdende economieën in Euroland (Griekenland, Italië), alsmede die aan de ERM-randen van de EMU, de reddingsboei van de *bail-out* toe te werpen (Janssen, 2009), is het niet denkbeeldig dat een hedendaagse variant van het Waigel-plan spoedig actueel wordt in de vorm van door Berlijn gevraagd wisselgeld. In het licht van de geschiedenis van het SGP zou dit scenario Den Haag moeten dwingen om dezer dagen de vraag te stellen in hoeverre fundamentele aanpassingen van de Nederlandse Europapolitiek in pro-Europese richting het overwegen waard zijn. Het antwoord op die vraag zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de positie van Nederland in het Europese integratieproces van de toekomst.

De Oriëntaalse kwestie

Hoe om te gaan met de Ottomaanse erfenis? Die vraag was de bron voor conflict in de Europese verhoudingen van de negentiende eeuw. Het verval van het Ottomaanse Rijk zorgde voor een speelveld van competitie en rivaliteit. De Balkan en de gebieden rond de Egeïsche en Zwarte Zee waren de inzet van twisten tussen de grote Europese mogendheden. De etnische diversiteit, de rijkdom aan grondstoffen en de strategische zeeverbindingen in de regio maakten dat voor alle grote mo-

genschappen vitale belangen op het spel stonden bij de verdeling van de Ottomaanse erfenis (Kissinger, 1994: 91-93). De onoplosbare vraagstukken die daarmee verbonden waren, werden wel omschreven als de Oriëntaalse kwestie. Vrijwel altijd culmineerden de botsende belangen in de regio in scherpe antitheses tussen Rusland enerzijds en de andere grote Europese mogendheden anderzijds.

De recente spanningen tussen Rusland en het Westen als gevolg van de door de Verenigde Staten en diverse EU-lidstaten erkende onafhankelijkheid van Kosovo, de Georgisch-Russische oorlog en de Oekraïens-Russische confrontatie over gasleveranties, kunnen worden gezien als reprises van die aloude Oriëntaalse kwestie. Evenals de Duitse kwestie was de Oriëntaalse kwestie ten tijde van de Koude Oorlog gesteld in de mal van de mondiale bipolariteit. Vrijwel meteen na het einde van de Koude Oorlog kwam zij weer in al haar neteligheid aan de oppervlakte, in eerste instantie via de wrede Balkanoorlogen. Vanuit het perspectief van de EU lijkt de Oriëntaalse kwestie, behalve op de Balkan, op dit moment vooral urgent in het kader van de in sommige opzichten met elkaar verbonden onderwerpen van gasbeleid en de onderhandelingen over Turkse toetreding tot de Unie.

Nabucco

In juni 2006 werd de Overeenkomst van Wenen gesloten: een afspraak tussen de Europese Commissie en de energieministers van Oostenrijk, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Turkije over de bouw van de *Nabucco* gaspijplijn. De start van de bouw staat gepland voor 2011 (eerste gasleveranties in 2014). Het gaat om de enige grote gaspijplijn vanuit het Oosten naar de EU, waarin

Rusland geen aandeel heeft (maar ook de Oekraïne wordt omzeild). *Nabucco* moet het gasrijke Kaspische zeebekken ontsluiten voor de EU via een pijplijn door Azerbeidzjan, Georgië en Turkije. Stabiele prowesterse regeringen in die landen zijn absolute noodzaak om sabotage van het project en/of Russische tegenwerking te voorkomen. In

De Ottomaanse erfenis

het bijzonder ten aanzien van de twee voormalige sovjetrepublieken is dat een onzekere kwestie. Zeker sinds de heetst hoofdige president in Tbilisi afgelopen zomer, mede door de zo dwingend bedreven lobby van de regering-Bush voor NAVO-toetreding van Georgië en Oekraïne, werd verleid Zuid-Ossetië aan te vallen. Tactische Amerikaanse calculaties om Georgië via (aspirant-) NAVO-lidmaatschap te stabiliseren en vast in het westerse kamp te binden zijn daardoor gefnuikt. Het land staat aan de rand van een burgeroorlog en Rusland heeft nieuwe kansen om haar invloed in de voormalige sovjetrepubliek te doen gelden. Zo kan het Kremlin onder verwijzing naar de casus Kosovo geheel legitiem het separatisme in de opstandige gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië aanwakken en ondersteunen. Maar er zijn meer problemen. Op 19 januari van dit jaar zei de Turkse premier Recep Tayyip Erdoğan dat Turkije zijn steun aan *Nabucco* mogelijk in herovertweging neemt, indien vooruitgang in het energiehoofdstuk van de onderhandelingen over Turkse toetreding uitblijft. Commissievoorzitter Barroso onderstreepte daarop dat dit bij uitstek een onderwerp is, waaruit ook voor de publieke opinie in de EU zou moe-

ten blijken hoe belangrijk Turkije is voor de toekomst van Europa. Begin maart zwakte Erdoan zijn uitspraken uit januari wat af (Vucheva, 2009a-b).

Een geïntegreerde Europese markt voor gas

Gemeenschap

Het Europese prestigeproject lijkt aan erosie onderhevig. Zo neemt de Russische invloed op *Nabucco* toe. Gasbedrijven uit Bulgarije, Hongarije en Oostenrijk, landen die allemaal lid zijn van het consortium, hebben zich onlangs verbonden aan *South Stream*: de Russische tegenzet in de vorm van een gaspijplijn van Rusland naar Italië (mede mogelijk gemaakt door medewerking van Rome). Bovendien speelt Duitsland een opvallende rol in dit krachtenveld. In plaats van continentale tegenhanger van Russische ambities, zoals in de klassieke Oriëntaalse kwestie (Hildebrand, 1994: 7-8 en 20), is Berlijn de initiator en de belangrijkste supporter van de grootste concurrent van *Nabucco*, de Duits-Russische *Nord Stream* door de Oostzee. Wat zegt dit bijvoorbeeld over de afhankelijkheid van de EU van Russisch gas?

Eerst de feiten. Een aantal kleine gasmarkten in Oost- en Midden-Europa is sterk afhankelijk van Russisch gas en Duitsland en Italië zijn samen goed voor de consumptie van bijna de helft van het Russische gas dat naar de EU geëxporteerd wordt en ruwweg veertig procent van de winst van *Gazprom*. De Duitse en Italiaanse bedrijven die het Russische gas afnemen zijn daarmee de

belangrijkste strategische partners van *Gazprom* (Noël, 2008). Voor de EU als geheel is de afhankelijkheid van Russisch gas, anders dan de beeldvorming vaak doet vermoeden, echter een tamelijk beheersbaar probleem. Sinds 1990 dekt het Russische gas om en nabij de 6,5 procent van de EU's primaire energiebehoefte. Bovendien is het Russische marktaandeel in EU's gasimport sinds 1980 gedaald van tachtig naar veertig procent. Daarnaast is de huidige gasproductie van *Gazprom* onvoldoende om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. Totdat de nieuwe gasvelden in Noordwest-Siberië in exploitatie kunnen worden genomen, is *Gazprom* aangewezen op import uit Centraal-Aziatische landen als Turkmenistan. Indien geruchten over uitstel van productie in de nieuwe gebieden waarheid worden (van 2010 naar 2015), zou dat in combinatie met de sterk toenemende binnenlandse vraag en de dalende prijzen nijpende problemen kunnen veroorzaken voor *Gazprom*.

Hoe het ook zij, toenemende EU-afhankelijkheid van Russisch gas is in elk geval niet te verwachten. Alternatieven voor Russisch gas zoals Algerijns en Noors pijplijngas en zogeheten *Liquefied Naturel Gas* uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten winnen aan marktaandeel (Noël, 2008). De politisering van het energiebeleid in de laatste jaren onder Poetin is derhalve louter in diens voordeel. Het biedt het Kremlin uitgelezen mogelijkheden voor verdeel-en-heerspolitiek ten opzichte van de EU. Bijvoorbeeld door Duitsland en Italië te verleiden tot pro-Russisch beleid (*Nord Stream*, *South Stream*), waarmee diverse Oost-Europese lidstaten geprovoceerd kunnen worden, omdat zij een uitgesproken anti-Russische koers

voorstaan, en EU-plannen voor gasimport buiten Rusland om (*Nabucco*) bemoeilijkt worden. Dé manier om Moskou dit ontwrichtende politieke instrument te ontnemen, is een beproefd recept: een geïntegreerde Europese markt, in dit geval niet voor kolen en staal, maar voor gas. Vooralsnog ontbreekt daarvoor echter de voldoende voorwaarde: een onomkeerbaar Frans-Duits *commitment* (Noël, 2008). Beide landen schrikken vooralsnog terug voor een dergelijke ingrijpende stap en zoeken het voorlopig in bilaterale oplossingen en bescherming van 'nationale kampioenen'.

Ostpolitik

Inzake de hedendaagse manifestatie van de Oriëntaalse kwestie is het niet zozeer *Nabucco*, maar veeleer de doelstelling van sectorintegratie met betrekking tot gas, die de ware krachtproef is voor de EU-27. Die opgave ligt goed beschouwd al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw op tafel (Armand, 1957), maar de urgentie lijkt nu (nog) groter. De grote vraag is onveranderd: hoe het relatieve machtsverval van Europa in de mondiale verhoudingen te keren?

In de jaren vijftig was het Europese verval welhaast tastbaar in de onttakeling van de koloniale rijken en de bipolaire wereldorde van de nucleaire slagkracht. Nu draait het om zaken als economische groei, demografische neergang en energieafhankelijkheid. In de tweede helft van de jaren vijftig zette het 'verval van Europa' de Franse en Duitse leiders aan tot een gezamenlijke krachtproef: verzoening omwille van de Europese eenheid, verankerd in de compleet nieuwe instituties van Jean Monnet (Kohnstamm, 2008). Onuitgesproken uitgangspunt daarbij was een beginsel dat besloten ligt een uitspraak van

Joseph Rovin, overlevende van Dachau: 'Jullie zullen het Duitsland krijgen dat jullie verdienen.' Een uitspraak die tot de verbeelding spreekt en waaraan door Dominique Moïsi wordt toegevoegd dat deze uitspraak vandaag de dag kan worden toegepast op onze betrekkingen met Turkije: 'We zullen het Turkije krijgen dat we verdienen' (Moïsi, 2007: 114).

En inderdaad: er lijken veel parallellen te trekken tussen de Europese oplossing van de Duitse kwestie van destijds en de klemmende vraagstukken van de Oriëntaalse kwestie van vandaag de dag. Kan gas de hedendaagse variant zijn op kolen en staal? Vormen Ruslands rafelranden in de Zwarte Zee-regio de hedendaagse variant op het vraagstuk van het Rijnland en de *Ruhr* dat de Europese betrekkingen vanaf de tweede helft van de negentiende tot diep in de twintigste eeuw in de greep heeft gehouden? Kunnen Turkije en mogelijk zelfs Rusland gezien worden als hedendaagse 'Duitslanden' in het Europese integratieproces (inclusief allerlei bevroren grensconflicten naar het model van Saarland, zoals de Cypriotische kwestie, de Turks-Koerdische tegenstelling in Noord-Irak, Zuid-Ossetië en de Oekraïens-Russische spanningen in de Zwarte Zee)?

Er moet gewaarschuwd worden voor te gemakkelijke historische parallellen, vooral ten aanzien van het voor de westerse geest vaak ondoorgrondelijke Rusland. Rusland is natuurlijk geen Duitsland. Maar dat neemt niet weg dat het deze vragen zijn die het denken over de nieuwe Europese verhoudingen in de wereld van 1989 moeten scherpen. Kan Europa het verval nog een keer het hoofd bieden met institutionele integratiearrangementen zonder precedent?

Antwoord op die vraag noopt tot behoedzame historische analyse, evenals tot durf om te denken buiten de veilige kaders van de bestaande orde. Zo gebiedt de nieuwe wereldorde bijvoorbeeld dat de hypothese van een toekomstig NAVO-lidmaatschap van Rusland in de komende decennia (opnieuw) serieus onderzocht en getoetst moet worden (Eijsvoogel, 2009). Het denken over het post-Koude Oorlog Europa is door de stormachtige uitbreiding en het veronderstelde 'unipo-

Een Duits Euroland en een continentaal Nederland

laire moment' en de daarbij behorende doctrine van 'het einde van de geschiedenis' al erg lang uitgesteld. Ook in Nederland, dat strategische keuzes en nationale belangen als de doelstelling van de 'gasrotonde' en de positie van Shell moet doordenken binnen de ware realiteit van de post-Koude Oorlog wereldorde die steeds verder uitkristalliseert.

Conclusie

Op 12 februari 1990, kort na de val van de Berlijnse muur, gebruikte de toenmalige West-Duitse minister van Buitenlandse Zaken Hans-Dietrich Genscher een citaat van Thomas Mann om de toekomstige Europese politiek van de Bondsrepubliek toe te lichten: 'Wir wollen ein europäisches Deutschland, nicht ein deutsches Europa' (Genscher 1995: 725). In het Europa van na de Koude Oorlog is de dreiging van een nieuwe Duitse agressie zeker niet het grootste probleem gebleken. Integendeel, Duitsland wordt juist ge-

zien als een gematigde en samenbindende kracht in de Europese integratie. Het 'Europese Duitsland' van Mann is, met andere woorden, in hoge mate gerealiseerd. Maar die oplossing van de 'Duitse kwestie' kent haar eigen consequenties. Nu, twintig jaar na de val van de Berlijnse muur en in een EU die zich omvangrijk heeft uitgebreid in Oost- en Midden-Europa, kunnen de eerste consequenties duidelijk worden herkend.

In dit artikel zijn enige ontwikkelingen binnen de EMU en de Europees-Russische relatie besproken. Op grond daarvan valt vast te stellen dat het naoorlogse 'Europese Duitsland' binnen de kaders van de post-1989 Europese integratie heeft geleid tot een 'Duits Euroland'. Dat laatste impliceert een 'continentaal Nederland'. Het zal afhangen van het vermogen van Den Haag om deze stand van zaken te accepteren of Nederland in staat zal zijn binnen die nieuwe werkelijkheid een centrale rol op te eisen. Gezien de grote Nederlandse belangen, die verbonden zijn met de Europese muntunie lijkt het laatste geboden, maar het is de vraag of dat voldoende is voor een heroriëntatie van de Europese politiek van Nederland, die soms in existentiële twijfel lijkt te verkeren.

Daarnaast suggereren vele ontwikkelingen dat de noodzakelijke Haagse gedachteoefening vooral op het Oosten gericht moet zijn. Dat is geen sinecure voor de Nederlandse ziel. Daar staat tegenover dat houvast en steun ten bate van openheid (van de Europese economie) én depolitisering van nieuwe initiatieven in het kader van de Europese integratie gezocht kunnen worden in hernieuwd en ondubbelzinnig partnerschap met Duitsland, de spil van de Europese integratie van de toekomst.

Literatuur

- Alter, P., *The German Question and Europe. A History*, Arnold, London, 2000.
- Armand, L., F. Etzel en F. Giordani, *Ziele und Aufgaben für EURATOM*, Bericht im Auftrag der Regierungen Belgiens, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Nederlanden, 1957.
- Asbeek Brusse, W., The Dutch Socialist Party, in: R.T. Griffiths, *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950s*, E.J. Brill, Leiden, pp. 118-9.
- Balladur, E., *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis*, Fayard, Paris, 2007.
- Barber, T., EU leader condemns US 'road to hell', in: *Financial Times*, 25-3-2009.
- Bertrand, B., How disputes are exposing the limits of German Ostpolitik, in: *Financial Times*, 15-5-2007.
- Bolkestein, F., *De twee lampen van de staatsman. Beschouwingen over politiek*, Bert Bakker, Amsterdam, 2006.
- De Gruyter, C., 'Het centrum van Europa is Duitsland'. Wat de Franse president Sarkozy volgens 'geschiedschrijver' Peter Ludlow telkens weer vergeet, in: *NRC Handelsblad*, 13-2-2009.
- Genscher, H.-D., *Erinnerungen*, Siedler, Berlin, 1995.
- Eijsvoogel, J., De noodzaak van nieuwe Ostpolitik, in: *NRC Handelsblad*, 27-3-2009.
- Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, Houndmills, Basingstoke, 2007.
- Hildebrand, K., *Deutsche Aussenpolitik 1871-1918*, Oldenbourg, München, 1994.
- Janssen, R., 'Geen hulp voor zwakke landen', David Marsh en Karl-Otto Pöhl over groeiende druk op monetaire unie, in: *NRC Handelsblad*, 6-3-2009.
- Kissinger, H., *Diplomacy*, Touchstone, New York, 1994.
- Kohnstamm, M., *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm. Augustus 1953-September 1957*, bezorgd door M. Segers, Boom, Amsterdam, 2008.
- Kubosova, L., Juncker reeks Sarkozy's 'economic government' for Eurozone, in: *EUobserver.com*, 4-11-2008.
- Mearsheimer, J., Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War, in: *International Security*, vol. 15, 1990, nr. 1, pp. 5-56.
- Merkel, A., Rede, 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 4-2-2006.
- Metten, A., en B. Van Riel, *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Moisi, D., De emotionele grenzen van Europa, in: Ornstein, L. en L. Bremer (red.), *Paleis Europa. Grote denkers over Europa*, Bezige Bij, Amsterdam, 2007.
- Munchau, W., Merkel hope amid EU gloom, in: *Financial Times*, 18-12-2005.
- Noël, P., Beyond Dependence: How to deal with Russian Gas, *Policy Brief European Council on Foreign Relations*, ecfreu, november 2008.
- Padoa-Schioppa, T., The Europe of Melancholy, in: *The Federalist*, februari 2007, pp. 9-26.
- Segers, M. en F. van Esch, Behind the Veil of Budgetary Discipline. The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, 2007, nr. 5, pp. 1096-99.
- Segers, M., Nederland tegen zichzelf. De PvdA, het debat over Europa in de jaren vijftig en de doorwerking daarvan in de Europese politiek van Nederland, in: Becker, F. e.a. (red.), *Het ongemak over Europa*, WBS jaarboek 2008, Mets & Schilt, Amsterdam, pp. 100-118.
- Szász, A., *The Road to European Monetary Union*, MacMillan Press, Houndmills, Basingstoke and London, 1999.
- Theil, S., 'It doesn't exist!' Germany's outspoken finance minister on the hopeless search for 'the Great Rescue Plan', in: *Newsweek*, 6-12-2008.
- Vucheva, E., Sarkozy in fresh call for Eurozone 'government', in: *EUobserver.com*, 21-10-2008.
- Vucheva, E., Turkey may rethink Nabucco if EU talks stall, in: *EUobserver.com*, 19-1-2009a.
- Vucheva, E., Turkey wants clear European position on Nabucco, in: *EUobserver.com*, 5-3-2009b.

NEDERLANDSE IN EUROPEES PRAGMATIEK?

De roep om een overkoepelende *strategie* of *visie* ten aanzien van het Europese integratieproces klinkt de laatste jaren – en zeker na het nee tegen de Europese grondwet – steeds luider als het om de Nederlandse positiebepaling binnen de Europese Unie gaat. Zonder zo'n visie of strategie is Nederland niet meer dan een speelbal op de woelige Europese wateren en zal herstel van het publieke vertrouwen in het Europese project onmogelijk blijken, zo wordt betoogd. Die strategie of visie zou zich dan moeten richten op de keuze van prioriteiten en van partners. Welke Nederlandse belangen staan op het spel binnen de EU? En met wie moeten we zakendoen, willen we onze belangen effectief behartigen? Antwoord op die vragen veronderstelt visie en strategie.

Dat deze roep scherper in het Europa-debat doorklinkt, mag om een aantal redenen niet verbazen. Het Europese speelveld is met de uitbreiding tot 27 lidstaten ingrijpend veranderd. Met meer leden, met groepsvorming onder de grote lidstaten, en met veranderende institutionele verhoudingen in het 'Brusselse', wordt het uitoefenen van invloed er niet eenvoudiger op. Waar in

**Jan Rood, Louise van Schaik,
Rob Boudewijn en
Mirte van den Berge**

J.Q.Th. Rood (inleiding en uitleiding) is hoofd van het Clingendael Europese Studies Programma en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Mirte van den Berge (asiel- en migratiebeleid) en Louise van Schaik (klimaatbeleid) zijn beiden als fellow verbonden het Clingendael Europese Studies Programma.

Drs Rob Boudewijn (uitbreidingsbeleid) is verbonden aan het Strategy Center van Nyenrode Business Universiteit.

het verleden inzet op de Europese Commissie en op de Raad voldeed, moeten nu hoofdsteden en instituties als het Europees Parlement ook bewerkt worden, en bovendien bij voorkeur vroegtijdig. Het communautaire model met dwingende Europese regelgeving – het van oudsher door Nederland geprefereerde

kader – staat bovendien onder druk, ook al omdat Nederland zelf zo zijn twijfels heeft bij de toepasbaarheid van deze methode op nationaal gevoelige beleidsterreinen. En, tot slot, de vanzelfsprekende instemming op nationaal niveau met verdere Europese integratie heeft plaatsgemaakt voor een meer kritische, zo niet in sommige opzichten sceptische attitude onder publiek en elite. Kortom, nu de stevige ankers uit het verleden losgeslagen zijn, klinkt als reactie al snel de roep om een nieuwe visie en heldere strategie.

Hoe begrijpelijk dit ook is, er moet wel gewaakt worden voor drie *caveats*. Ten eerste, de suggestie dat Nederland in het verleden wel degelijk vanuit een visie op het Europese integratieproces handelde; een gedachte die men tegenkomt in de stelling dat met het nee tegen de grondwet Nederland van zijn federale geloof zou zijn gevallen. Die stelling staat op gespannen voet met de flinke dosis pragmatisme die ook in de eerste decennia kenmerkend was voor het Nederlandse optreden binnen de Europese Gemeenschap. Ten tweede, de gedachte dat Nederland op basis van zo'n visie of strategie *effectiever* zou kunnen opereren binnen de Europese Unie, met daarbij impliciet de suggestie dat bij gebrek daaraan wij het nu slecht zouden doen. Die gedachte lijkt gebaseerd op een overschatting van zowel de positie van Nederland binnen het Europese machtsspel als de voorspelbaarheid daarvan. Anders gezegd, de complexe praktijk van 'Europa' lijkt veeleer in de richting van een pragmatische opstelling te wijzen waarbij het er vooral op aankomt de zich aandienende kansen te grijpen, dan op de mogelijkheid vanuit een visie of 'overall' strategie te opereren. Dit staat dan nog los van de vraag of Nederland het zo

slecht doet. En, ten derde, is er de kwestie of Nederland hoe dan ook *in staat is* tot zo'n visie of strategie. In eigen land overeenstemming bereiken over een visie is, gegeven het verdwijnen van de consensus inzake Europa, problematischer dan in het verleden. Een duidelijke strategie qua partnerkeuze lijkt moeilijk te verenigen met het eigen beeld van middelgrote mogendheid, die qua posities en ambities het toch vooral van wisselende partners moet hebben, en die zich niet op voorhand rijk moet rekenen aan zijn banden met de grote landen. En binnen het gefragmenteerde politiek-ambtelijke bestel van de rijksoverheid is alles belangrijk en daarmee strategische prioriteitstelling een 'Uphill Battle'.

Kortom, de vraag is dus eigenlijk: hoe hebben we het gedaan zonder zo'n strategie of visie over de plaats van Nederland in Europa en van Europa in Nederland; zonder een concept over de grote lijnen, wat daarmee ook bedoeld moge zijn? Heeft dat het Nederlandse optreden binnen de dagelijkse praktijk van Europese besluitvorming geschaad? Die vraag staat in de volgende paragrafen centraal. Hoe heeft Nederland binnen de Europese arena geopereerd op een aantal politiek gevoelige dossiers?

Nederlandse ambities en idealen in het Europese klimaatbeleid

Klimaatbeleid is bij uitstek een internationaal onderwerp. Wetenschappelijke bevindingen die zijn samengebracht door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), wijzen erop dat klimaatverandering wordt veroorzaakt door broeikasgassen die overal op aarde worden uitgestoten en lange tijd in de atmosfeer aanwezig blijven. Alle regio's van de wereld dragen bij aan deze uitstoot en worden met de

gevolgen van klimaatverandering geconfronteerd. De mate waarin landen verantwoordelijk zijn, gevolgen onderkennen en bereid zijn klimaatbeleid te voeren verschilt wel. Nederland en de Europese Unie kunnen in de afgelopen twee decennia als voorloper worden beschouwd.

Klimaatbeleid staat hoog op de Europese agenda. De EU zorgde ervoor dat het Kyoto Protocol overeind bleef nadat de Verenigde Staten in 2001 besloten niet meer mee te doen. Ze overtuigden ook Japan, Canada en Rusland om mee te blijven doen, zodat het Kyoto Protocol in 2005 in werking kon treden (Groenleer en Van Schaik, 2007). Inmiddels zijn internationale onderhandelingen over een opvolger voor het Kyoto Verdrag in volle gang en, alhoewel de nieuwe Amerikaanse regering meer ambitie toont, vervult de EU wederom een voortrekkersrol.

Klimaatbeleid is om verschillende redenen belangrijk voor de EU en voor Nederland (Van Schaik en Van Hecke, 2008). Allereerst zijn Europese politici en burgers overtuigd van het wetenschappelijke bewijs voor en de urgentie van het klimaatprobleem. Voor Nederland speelt de dreiging van een verhoogd zeewaterpeil en daarmee gepaard gaande kosten. Zelfs als maar een gedeelte van wat wetenschappers beweren waar is, zullen de gevolgen voor ons land aanzienlijk zijn. Daarnaast belichaamt een mondiale aanpak van het klimaatprobleem de Europese ambities ten aanzien van effectief multilateralisme en duurzame ontwikkeling. Het internationale klimaatbeleid wordt vaak genoemd als bewijs dat de EU met één stem kan spreken bij internationale buitenlandse kwesties, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Europese optreden in het verleden ten aanzien van de oorlog

in Irak. Eensgezind optreden van de EU inzake het Kyoto Protocol is dan ook het paradepaardje geworden van het Europese buitenlandse beleid.

Minstens zo belangrijk is het gebruik van internationaal en Europees klimaatbeleid om de meerwaarde van de Europese integratie aan te tonen. Klimaatverandering werd een politieke prioriteit op een moment dat er sterke behoefte was aan een concreet onderwerp waarmee de toegevoegde waarde van de Europese integratie kon worden aangetoond. Zelfs met de onzekere toekomst van het Lissabonverdrag en de economische crisis, blijft het klimaatbeleid in het hart van het Europese project. Ten slotte valt de Europese ambitie om broeikasgasemissies terug te brengen samen met de zorg om de Europese energievoorzieningszekerheid. De EU is een belangrijke importeur van fossiele brandstoffen en die zijn weer verantwoordelijk voor het grootste deel van de broeikasgasemissies. Die energieafhankelijke positie van de EU van derde landen kan worden verbeterd door efficiënter met energie om te gaan en een transitie naar hernieuwbare energie te maken. Dit zijn nu juist ook zaken die bijdragen aan broeikasgasreducties.

Om deze redenen is het niet verwonderlijk dat de EU een stevige positie inneemt in de internationale klimaatonderhandelingen. De EU is bereid broeikasgasemissies te reduceren met twintig procent, zelfs als andere industrielanden niet een soortgelijke verplichting op zich nemen. De EU heeft hiervoor niet alleen ambitieuze doelstellingen geformuleerd, maar in december 2008 ook klimaatwetten aangenomen die ervoor moeten zorgen dat deze doelstellingen worden bereikt.

Nederland ondersteunt zowel de internationale ambities van de EU als het interne klimaatbeleid. Den Haag was een belangrijke steunpilaar van de Europese Commissie en het Franse voorzitterschap in de onderhandelingen over het klimaat- en energiepakket. De Europese doelstellingen zijn minder ambitieus dan het regeerakkoord en het werkprogramma 'Schoon en Zuinig', maar Nederland heeft zich met succes ingespannen voor meer voorzieningen voor het testen van nieuwe technologie om CO₂ af te vangen en op te slaan onder de grond. Door velen wordt dit gezien als de technologie voor vergroening van de in nog grote mate aanwezige hoeveelheden steenkool. Ook internationaal draagt Nederland haar steentje bij. De Nederlander Yvo de Boer is hoofd van het klimaatbureau van de VN en de Nederlandse ambtenaar Maas Goote is de Europese hoofdonderhandelaar voor broeikasgasreductieagenda. In nauwe samenwerking met het EU-voorzitterschap, de Commissie en medeonderhandelaars uit andere lidstaten vertoeven zij in de aanloop naar Kopenhagen wekenlang in internationale onderhandelingen waarin tergend langzaam toegewerkt wordt naar een nieuw verdrag.

Ook in het verleden is Nederland zeer betrokken geweest. Ondanks de mislukking van de VN klimaatconferentie in Den Haag in 2000 onder leiding van Jan Pronk en ook zonder minister voor milieuzaken bleef Nederland een belangrijke speler in het Europese klimaatdebat. Dit blijkt onder meer uit een brief in 2006 van de Britse minister-president Tony Blair en Jan Peter Balkenende aan hun Europese collega's.¹ In dit schrijven benadrukten zij de wetenschappelijke en economische noodzaak voor een groen energiebeleid

en dat klimaat een onderwerp is dat het verdient op het hoogste politieke niveau besproken te worden.

Het is te prijzen dat de EU zijn leiderschap in de wereld op klimaatgebied probeert te versterken en dat Nederland dit streven van harte ondersteunt. Maar tegelijkertijd is het ook risicovol. Leiderschap door het goede voorbeeld te geven is alleen mogelijk als de EU erin slaagt de nieuwe klimaatwetten succesvol te implementeren. In het dichtbevolkte Nederland zou dit nog best eens lastig kunnen worden. In het verleden is relatief weinig voortgang geboekt op het terrein van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Voor meer progressie zijn subsidieprogramma's en nieuwe Europese wetgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot energiestandaarden in de transportsector en de bouw, onontbeerlijk. Of de klimaat- en hernieuwbare energiedoelstellingen op een kosteneffectieve manier worden bereikt, zal ook afhangen van andere ontwikkelingen, zoals technologische doorbraken en de olieprijs. Deze zijn voor een deel weer te beïnvloeden door Europees en nationaal beleid.

Een andere vraag is of de Kopenhagen-top succesvol zal verlopen. Een mislukking is niet onwaarschijnlijk, omdat de top voor de VS waarschijnlijk te vroeg komt. Op het gebied van klimaatwetgeving lopen de VS zo'n tien jaar achter op de EU en het is de vraag of dit in één jaar kan worden ingehaald. Daarnaast hebben de ontwikkelingslanden duidelijk aangegeven alleen klimaatbeleid te willen voeren als de rijke landen hiervoor gaan betalen. Dit geld zou niet mogen komen uit de ontwikkelingssamenwerkingsbudgetten; dat zou immers een sigaar uit eigen doos zijn. Nederland wilde al op de Europese voorjaarsconferentie in 2009 meer duidelijkheid

over wat de EU-lidstaten bereid zijn op tafel te leggen, maar stond daarin zo goed als alleen (Hekking, 2009). Met name de nieuwe EU-lidstaten zijn in deze tijden van economische crisis niet geneigd geld uit te trekken voor het klimaatbestendig maken van ontwikkelingslanden en te betalen voor het gebruik van schonere technologieën in deze landen. Het lijkt erop dat de EU het ook inhoudelijk moeilijker vindt om eensgezind te blijven nu 'de vijand' in het klimaatdebat, Amerika, van koers is gewijzigd. Over een ander belangrijk drukmiddel, het inzetten van handelsmaatregelen tegen landen die niet mee willen doen bestaat bijvoorbeeld grote onenigheid. Als vrijhandelsnatie is dit ook voor Nederland een lastig vraagstuk.

Al met al is er nog veel onzeker over het slagen van de mondiale strijd tegen de klimaatverandering. Daardoor zouden ook het Europese en Nederlandse enthousiasme kunnen afnemen. Tegelijkertijd neemt de klimaatdreiging toe en wordt het waarschijnlijk dus nog knap spannend, ook voor Nederland.

Nederland en de uitbreiding van de EU: koopmansgeest of strategie?

De start van het Europese integratieproject was niet van ambities gespeend: 'Vastberaden, de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren (...) en daartoe de barrières die Europa verdelen te verwijderen (...)', aldus de zes oprichters in de preambule van de Verdragen van Rome (1957). Nederland was, uit verlicht economisch eigenbelang, groot voorstander van het ruimen van deze barrières. De Europees georiënteerde minister van Buitenlandse Zaken, Jan Willem Beyen, zag de schaalvoordelen

in van een zo groot mogelijke interne markt. Het 'Beneluxmemorandum' dat Beyen samen met de Luxemburgse en Belgische premiers opstelde, legde de basis voor de Verdragen van Rome. Dat een groter 'Europa' goed is voor de open Nederlandse economie gaat ook ruim vijftig jaar later nog op. Het Centraal Planbureau (CPB) becijferde in 2008 dat de uitbreiding van 2004 Nederland vier tot zes procent extra economische groei heeft opgeleverd. En volgens het onderzoeksrapport '5 years of an enlarged EU' van de Europese Commissie (februari 2009) heeft Nederland de afgelopen drie jaar elf miljard euro verdiend aan de uitbreiding.

Naast economisch eigenbelang bepleitte Nederland ook om politiek-strategische redenen uitbreiding van de EG. Zoals Nederland voorstander was van sterke Europese instellingen, om dominantie van grote lidstaten te voorkomen, stelde de atlanticus Luns dat het Verenigd Koninkrijk (snel) tot de EEG zou moeten toetreden om een té dominante rol van Frankrijk te compenseren. Daarnaast zou het Britse lidmaatschap de traditionele trans-Atlantische oriëntatie van Nederland borgen. Tot ontsteltenis van Nederland werd de eerste Britse lidmaatschapsaanvraag door een veto van de Franse President Charles de Gaulle getroffen en duurde het tot 1973 na een tweede veto voordat het Verenigd Koninkrijk toetrad.²

Ten aanzien van de eerste uitbreidingsgolven, van zes naar negen, tien, twaalf en vijftien in 1995 werd bij bijna elke uitbreiding gesteld dat dit goed was voor de Nederlandse economie in algemene zin, of voor bepaalde bedrijfssectoren. De eerste uitbreiding in 1973 betekende een 'enorm voordeel voor het Nederlandse bedrijfsleven' aldus

de *Telegraaf* en in 2004 zag 'De bloemenhandel (...) grote kansen voor de export, vooral naar Polen' volgens het *Algemeen Dagblad* begin mei. De preoccupatie met het economisch eigenbelang blijkt ook uit het feit dat de toetreding van Griekenland in 1981 en Portugal en Spanje in 1986 Nederland de nodige zorgen baarde. Deze toetreding was politiek gefundeerd, want cadeau voor het afwerpen van de dictatoriale regimes. Voor het eerst was in Nederland de vrees te horen dat een golf (goedkope) arbeidskrachten naar het rijkere noorden zou trekken – dezelfde klacht die zou opspelen bij elke volgende uitbreiding. Tot begin jaren negentig was het Nederlandse uitbreidingsbeleid vooral pragmatische ad-hocpolitiek. Landen die zich rond het Europese gemiddelde economisch ontwikkelingsniveau bevonden, konden in de Nederlandse visie probleemloos en snel worden opgenomen.

De daaropvolgende waterscheiding in het Nederlandse beleid had twee oorzaken: de Nederlandse betalingspositie en de voorziene uitbreiding met de voormalige sovjetsatellieten. Vanwege de hervorming van het gemeenschappelijk landbouw- en structuurbeleid werd Nederland in 1991 nettobetaler aan de EU-begroting. Kort voor deze omslag was het sovjetimperium ten onder gegaan en de voormalig communistische staten in Midden-Europa zetten op grond van geopolitieke overwegingen ('nooit meer Rusland') en economische ambitie hun zinnen op het EU-lidmaatschap. Nederland was in principe, vanwege het 'historisch imperatief', voorstander om de historische tweedeling van het Europese continent ongedaan te maken. Tegelijk realiseerde Den Haag zich dat deze toetreding vanwege de enorme

welvaartsachterstand van de aspirant-leden grote financiële gevolgen zou hebben. Het was dan ook geen toeval dat de minister van Financiën, Gerrit Zalm, in deze periode begon te fulmineren tegen het feit dat Nederland per capita en als percentage van het BNP de grootste betaler aan de EU was. De uitbreiding zou Nederland immers structureel nettobetaler maken.³

Met tien kandidaten uit Midden-Europa in de wachtkamer werd de noodzaak gevoeld de toetredingseisen te expliciteren in de zogenoemde Kopenhagencriteria. Naast rechtsstaat en markteconomie vereisten deze, niet onbelangrijk gezien de Nederlandse stellingname, volledige implementatie van het Europese *acquis*. De nadruk op dit laatste criterium is vooral ingegeven door de wens voor een *fair level playing field* voor het Nederlandse bedrijfsleven en extra afdrachten aan 'Europa' te voorkomen. Sinds het begin van de nieuwe eeuw zijn er zo eigenlijk twee uitgangsposities in het Nederlandse uitbreidingsbeleid: kandidaten moeten *snel* toetreden, maar moeten ook *voldoen aan alle toetredingscriteria*: strikt en fair. Omdat de regering zich realiseerde dat er tussen deze twee sleutelconcepten, snelheid en kwaliteit, een intrinsieke spanning bestaat, was Nederland voorstander van het 'regattamodel'. Kandidaten zouden niet groepsgewijs worden toegelaten maar individueel, op het moment dat zij aan de criteria voldeden. Tussenvormen die gezien de uitgangspositie van de kandidaten realistischer waren, zoals overname van het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorgestelde kern-*acquis*, werden categorisch afgewezen.

Dit bracht de Nederlandse regering in een lastig parket toen de Europese Raad uiteindelijk koos voor een 'big bang-uitbreiding' (10+2). Bestonden er in 2004 al twijfels of alle toetreders volkomen *Europaproof* waren, dit gold helemaal voor Bulgarije en Roemenië. Als onderdeel van de 'Big Bang package' werd voor deze twee landen enige extra tijd ingeruimd. De Nederlandse tweeslachtigheid hierover werd verwoord door minister Bot: 'Een jaar uitstel leidt niet noodzakelijkerwijs tot verbetering. Het kan ook het effect hebben dat ze zeggen: in 2008 moeten ze ons toch toelaten, dat hebben ze nu eenmaal in het toetredingsverdrag als uiterste datum beloofd, dus doen we niets meer.'⁴ Het resultaat van alle kritiek op de volgens velen te snelle toetreding van Bulgarije en Roemenië is dat er, mede onder Nederlandse druk door de EU, geen toetredingsdata meer worden gesteld, dat kandidaten voortaan op hun individuele merites zullen worden beoordeeld en dat de criteria strikt, maar fair worden toegepast. Illustratief voor deze lijn was de Nederlandse opstelling jegens Servië. Ondanks druk van vrijwel alle lidstaten weigerde Nederland het Stabiliteitspact voor dit land te ratificeren, totdat het zou voldoen aan alle criteria, in dit geval: volledige medewerking aan het Joegoslavië-tribunaal.

Het oorspronkelijke uitgangspunt 'kwaliteit' van het uitbreidingsproces staat dus nog recht overeind in het Nederlandse uitbreidingsbeleid, maar 'snelheid' lijkt te zijn gesneuveld. Daarbij zijn twee nieuwe criteria geïntroduceerd. Nederland stelt zich de laatste jaren dan ook op het standpunt dat uitbreiding alleen mogelijk is indien dit breed gedragen wordt door de bevolking. De *wake-up call* van het verworpen EU-referendum in 2005 deed

de regering inzien dat publieke steun voor Europese integratie, inclusief verdere uitbreiding, geen vaststaande zaak is. Volgens de *Eurobarometer* heeft de Nederlandse bevolking (en die van de 'oude 15') geen problemen met Zwitserse of Noorse toetreding, maar ligt het omslagpunt bij Kroatië.⁵ Een ander criterium is dat uitbreiding de slagvaardigheid van de Unie zelf niet mag aantasten. De in Kopenhagen (1993) geformuleerde 'absorptiecapaciteit' wordt in de *Staat van de Europese Unie* vertaald als 'integratiecapaciteit', waarmee wordt bedoeld dat zonder institutionele hervormingen verdere uitbreiding niet (meer) mogelijk is. Onlosmakelijk hiermee verbonden is het debat over de 'grenzen van Europa'. Het ministerie van Buitenlandse Zaken verzuchtte onlangs dat het eenvoudiger is om te definiëren wat Europa niet is, dan wat het wel is. Over verdere (oostwaartse) uitbreiding vervolgt de notitie: 'Uiteindelijk zal deze vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn, die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd.'⁶ Worsteling met de grenzen van de Unie bracht de regering-Balkenende tot de introductie van het begrip 'partenariaat', in essentie dicht bij het Franse 'geprivilegieerd partnerschap' en als aanvulling op het in 2004 geïntroduceerde Europees Nabuurschapsbeleid.

In concreto komt het 'partenariaat' het dichtst bij het Noorse model van participatie in de Europese Economische Ruimte: wel aan alle verplichtingen voldoen en toegang tot de interne markt, maar daadwerkelijk lidmaatschap is uitgesloten, alhoewel de deur op een kier blijft staan. Alles in ogenschouw nemend lijkt de Nederlandse regering anno 2009 met begrippen als 'absorptiecapaciteit', 'draagvlak onder de bevolking', 'kwaliteit van de uitbreiding'

en 'partenariaat' een pas op de plaats te willen maken in het uitbreidingsproces, zonder dat proces tegelijkertijd geheel te willen stopzetten.

Concluderend kan gesteld worden dat het voordien tamelijk eendimensionale Nederlandse uitbreidingsbeleid, dat in de eerste vier decennia werd gedomineerd door een nuchtere kosten-baten-analyse (wat levert het Nederland op?) het afgelopen decennium tot wasdom is gekomen. Met name na de val van de Berlijnse Muur en het sovjetimperium komen een aantal nieuwe overwegingen op. Voor Nederland wordt implementatie van het *acquis* een harde eis, ook vanwege budgettaire factoren als nettobetaler. De meest recente loten aan de stam van het Nederlandse uitbreidingsbeleid zijn de zorgen over de 'absorptiecapaciteit', de ondefinieerbare grenzen van Europa en het publieke draagvlak voor verdere uitbreiding. Daarmee loopt het Nederlandse uitbreidingsbeleid momenteel nagenoeg synchroon met de Brusselse overwegingen op dit gevoelige beleidsterrein.

Nederlandse voorkeuren en ambities in Europees asiel- en migratiebeleid

Europese prioriteiten...

Met het opheffen van de binnengrenzen in Europa heeft nauwere Europese samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken aan belang gewonnen. Niet alleen vakantiegangers en vrachtwagens kunnen ongestoord de grenzen tussen de lidstaten passeren, ook voortvluchtige criminelen. In een ruimte zonder binnengrenzen kunnen asielzoekers doorreizen naar de lidstaat waar hun asielverzoek de grootste kans maakt en kunnen migranten van buiten de EU, eenmaal op EU-grondgebied, zich gemakkelijk binnen de Unie ver-

plaatsen en (illegaal) vestigen in een andere lidstaat. Het Europese beleids-terrein van justitie en binnenlandse zaken, waar asiel- en migratiebeleid een onderdeel van vormt, komt voort uit het opheffen van deze binnengrenzen ten dienste van de interne markt. Het is een jong beleidsterrein met relatief veel wetgeving dat raakt aan een hoeksteen van de nationale soevereiniteit.

De ontwikkeling van de EU-samenwerking op het gebied van asiel en migratie is beïnvloed door verschillende externe factoren. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw nam in veel lidstaten het aantal asielaanvragen sterk toe. Met open binnengrenzen werd het nationale asielbeleid steeds afhankelijker van dat in andere Europese landen en ontstond het risico van 'asielshoppen'. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 en daarna, niet minder belangrijk voor de Europese context, de aanslagen in Madrid in 2004 en in Londen een jaar later, gaven een impuls aan het gehele JBZ-beleidsterrein en onderstreepten het belang van veiligheid. De aanslagen beïnvloedden bovendien de visie van de lidstaten op migratie. Tegelijkertijd klonk de roep om Europese solidariteit van landen rondom de Middellandse Zee, in toenemende mate geconfronteerd met bootvluchtelingen die vanaf het Afrikaanse continent de oversteek naar Europa waagden. Tevens creëerden demografische veranderingen op het continent en de vraag naar hoogspecialistische kennis een jacht op kenniswerkers van buiten de EU.

Het beleidsterrein van JBZ heeft door deze parallelle ontwikkelingen een nieuwe dynamiek gekregen. Hierdoor is het beleidsterrein institutioneel verder uitgebouwd, wat voor nieuwe impulsen zorgde. De samenwerking

op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werd in het Verdrag van Maastricht officieel geïntroduceerd als de Derde Pijler van de Europese Unie. In het Verdrag van Amsterdam werd de samenwerking verder vormgegeven onder de noemer Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.

De eerste grote stappen op het gebied van Europees asiel- en migratiebeleid werden gezet in het Tampere-programma van 1999. Tampere stelde doelen voor het ontwikkelen van minimumnormen voor de komende vijf jaar, die gedeeltelijk gehaald werden. Onder Nederlands voorzitterschap werd in 2004 het Haags Programma vastgesteld. Op migratie werd ingezet op wetgeving en beleid voor specifieke categorieën van migranten, op het beleidsterrein asiel richtte de EU zich op alle aspecten van het asielsysteem. In het Haags Programma werd verder afgesproken dat er uiterlijk in 2010 een gemeenschappelijk asielstelsel zal zijn en er gekomen zal worden tot een Europese aanpak van zowel legale als illegale migratie. In deze tweede fase moesten bestaande EU-minimumnormen worden vervangen door een hoger gemeenschappelijk beschermingsniveau, meer eenheid in de asielpraktijk binnen de EU en een grotere solidariteit tussen de lidstaten. Een concrete tijdslijn en tussentijdse evaluatie moesten een stimulans vormen voor het behalen van de gestelde doelen. In het Verdrag van Amsterdam was ook afgesproken dat asiel en migratie per 1 januari 2005 gecommunautariseerd zouden worden. De verhuizing van Derde naar Eerste Pijler, met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en codecisie van het Europees Parlement, gaf een verdere impuls aan de besluitvorming op het terrein. Nu de deadline van 2010 in zicht is, wordt er gewerkt aan een

nieuw meerjarenprogramma dat onder het Zweeds voorzitterschap dit najaar tot stand moet komen: het Stockholm-programma.

... en Nederlandse ambities

Vanaf het ontstaan van het beleidsterrein op EU-niveau zag Nederland grote meerwaarde in een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Nederland is een van de meest populaire 'ontvangstlanden' en de Europese samenwerking zou kunnen leiden tot een eerlijker verdeling van de migratiestromen tussen de lidstaten zonder dat verdere beleidsconcurrentie het niveau van bescherming zou verlagen. Een Europese aanpak zou ook de stroom secundaire asielzoekers (economische vluchtelingen die bij gebrek aan mogelijkheden voor legale migratie asiel aanvragen) tegengaan. Nederland hechtte traditioneel meer waarde en belang aan het tot stand komen van een gemeenschappelijk asielbeleid dan aan een Europese aanpak op arbeidsmigratie.

Vanaf de eeuwwisseling is er een politisering ingezet in het Nederlandse asiel- en migratiebeleid, die doorwerkte in de Nederlandse stellingname in Brussel. Nationaal werd onder toenmalig staatssecretaris Cohen een stringenter beleid ingezet met de nieuwe Vreemdelingenwet van 2000. Vanaf 2002 werd het Nederlandse asiel- en migratiebeleid sterk gepolitiseerd toen politicus Pim Fortuyn het multiculturele samenlevingsmodel uitvoerig ter discussie stelde. Hilbrand Nawijn werd voor de LPF minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Na de val van kabinet Balkenende-I werd hij opgevolgd door Rita Verdonk. In vergelijking met de jaren negentig werd migratie in deze jaren politiek geproblematiseerd. Dit toont zich in de inspanningen voor het

beperken van gezinshereniging en gezinsvorming en integratie en terugkeerbeleid als de nieuwe speerpunten van het Nederlandse beleid, ook in Brussel.

Op EU-niveau zette Nederland vanaf het begin van de eeuw in op een Europese benadering van integratie, wat onder andere uitmondde in de uitwisseling van 'best practices' en een financieel programma. Een Brits plan voor bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst kon ook op grote Nederlandse steun rekenen. In het kader van het terugkeerbeleid benadrukte de regering het belang van goede samenwerking met landen van herkomst of doorreis op het gebied van het beheer van de buitengrenzen en voor het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten. Asiel- en migratiebeleid zou ook beter ingebed moeten worden in de externe betrekkingen van de Unie.

Tijdens het eigen voorzitterschap in 2004 werden Europese onderhandelingsgevoerd over een nieuw meerjarenprogramma. De Nederlandse regering had eerder aangegeven zich te willen richten op een praktisch meerjarenkader, met een focus op deugdelijke implementatie en het principe dat gemeenschappelijk beleid een toegevoegde waarde moet hebben voor nationaal beleid. Er diende te worden gezocht naar 'de optimale mix van regelgeving en operationele samenwerking'.⁷ Voor wat betreft de financiële programma's op het gebied van asiel en migratie dienden 'de inspanningen van de gemeenschap (...) aanvullend te zijn op de verantwoordelijkheden van de lidstaten'.⁸ Op initiatief van Nederland is de tussentijdse evaluatie van alle maatregelen opgenomen in het Haags Programma. Deze nadruk op implementatie, toegevoegde waarde in de praktijk en rem op

financiële programma's waren kenmerkend voor de Nederlandse opstelling in Brussel ten tijde van het EU-voorzitterschap 2004.

De tegenstem van de Nederlandse bevolking in juni 2005 tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag drukte opnieuw een stempel op het Nederlandse optreden in Brussel. In het streven te luisteren naar de burger legt het kabinet sindsdien een grotere nadruk op de toegevoegde waarde van Europese samenwerking. Aangezien asiel en migratie in opinieonderzoeken telkens weer werden aangewezen als grensoverschrijdende en bij uitstek Europese beleidsproblemen, waren dit beleidsterreinen waar Nederland duidelijk inzette op verdergaande samenwerking. Wel moest er gewaakt worden 'dat Europa geen voortdenderende machine moet zijn'.⁹ De vraag naar de toegevoegde waarde van nieuwe initiatieven bleef centraal. Dit geldt bijvoorbeeld bij het beoordelen van initiatieven voor *legale migratie*, een steeds sterkere prioriteit voor Nederland, recent geconfronteerd met demografische veranderingen op de arbeidsmarkt. Veel meer dan een coördinerende rol is in de Nederlandse visie op dit terrein niet voor de EU weggelegd. Met name de beslissing over aantallen toe te laten arbeidsmigranten moet een nationale bevoegdheid blijven. Ook *grensbeheer* is naar Nederlands standpunt een nationale verantwoordelijkheid, waarvoor de kosten ook nationaal gedragen dienen te worden. Na grote politieke druk van lidstaten als Spanje, Malta en Italië, die te maken hebben met een grote toestroom van bootvluchtelingen, is Nederland enigszins van standpunt gewijzigd, met nu een agentschap voor het beheer van de samenwerking aan de buitengrenzen en verschillende financiële programma's.

Binnen de EU zijn inmiddels ook grote stappen gezet in de samenwerking met derde landen, het verder integreren van asiel- en migratiebeleid in de externe betrekkingen en het aanpakken van de oorzaken van migratie. Deze aanpak wordt gesteund door Nederland, dat duidelijk de nadruk legt op praktische samenwerking met derde landen en het naleven van de gemaakte afspraken.

Asiel en migratie behoorden tot de prioriteiten van het Frans voorzitterschap in de tweede helft van 2008. De vooruitgang op dit terrein werd samengevoegd in het asiel- en migratiepact in oktober 2008. Deze prioriteit werd gesteund door Den Haag, maar er werd

Uniebreed tot gelijke uitkomsten zouden moeten leiden. Het voorstel van de Commissie voor tijdelijke onthefingen van de Dublin-regeling stuit op fel verzet uit Nederland. De Dublin-regeling stelt dat alleen asiel kan worden aangevraagd in het eerste land van binnenkomst. Tijdelijke ontheffing van deze regeling zou de lidstaten die kampen met extreme toestroom van (boot) vluchtelingen kortstondig ontzien. Een andere prioriteit onder deze kabinetsperiode is hervestiging van internationale vluchtelingen. Staatssecretaris Albayrak heeft dit onderwerp nadrukkelijk op de Europese agenda gezet. Inmiddels zijn in de EU de voorbereidingen voor het nieuwe meerjarenprogramma Stockholm in volle gang. Ter voorbereiding van het Stockholm-programma werden onder Duits voorzitterschap de zogenaamde 'future groups' opgericht voor zowel justitie als binnenlandse zaken. Nederland had geen zitting in deze voorbereidende fora, maar heeft wel schriftelijke inbreng geleverd. Eind 2009 zal duidelijk worden in welke mate de Nederlandse prioriteiten en ambities zullen worden overgenomen en in de komende vijf jaar als leidraad zullen gaan dienen voor de ontwikkeling van het beleidsterrein. Terugkijkend naar de Nederlandse positie op dit relatief jonge beleidsterrein kan geconcludeerd worden dat door Europese en Nederlandse ontwikkelingen de Nederlandse positie en haar ideaalbeeld van Europese samenwerking op asiel en migratie de laatste tien jaar aan veranderingen onderhevig is geweest. Europabreed is er na de terroristische aanslagen in New York, Madrid en Londen meer nadruk komen te liggen op controle en veiligheid dan op bescherming en het bieden van mogelijkheden aan immigranten. Het beleidsterrein heeft zich enorm ont-

Het Nederlandse asielbeleid is veranderd...

wel vooraf gewaarschuwd dat: '(...) voorkomen moet worden dat het pact een te defensieve toon aanslaat. Migratie is een uitdaging, maar ook een kans voor Europa, zoals in het geval van kennismigranten.'¹⁰ Dit lijkt een zichtbare accentverschuiving na de eerdere kabinetten-Balkenende.

Met het oog op het naderen van 2010, de deadline voor harmonisatie van de Europese asielstelsels, heeft Den Haag duidelijke prioriteiten. In een recente brief aan de Tweede Kamer geeft staatssecretaris Albayrak aan dat Nederland de harmonisatie tot nu toe nog onvoldoende acht op alle vlakken: regelgeving, beleid en uitvoering. Ze benadrukt het belang van een integraal terugkeerbeleid en vertrouwen dat gelijke gevallen van asielaanvragen

wikkeld sinds 1999, mede door de communautarisering in 2005. Nederland heeft traditioneel veel belang gehecht aan praktische samenwerking, deugdelijke implementatie en de evaluatie van bestaande maatregelen. Naast deze constanten hebben nationaal-politieke ontwikkelingen zoals de populariteit van het gedachtegoed van Fortuyn en het Nederlandse 'nee' tegen de grondwet het ideaal van een gemeenschappelijk asielbeleid en een gemeenschappelijke aanpak van zowel legale als illegale migratie bijgesteld en ook terugkeerbeleid, integratie en recentelijk hervestiging tot prioriteit gevormd.

Tot slot: pragmatisme en accentverschuivingen als rode draad

In hoeverre wordt de veronderstelling dat Nederland toch vooral pragmatisch te werk gaat inzake belangenbehartiging in de Europese arena door deze drie cases gestaafd? Eén conclusie die op basis van het voorgaande kan worden getrokken is in elk geval dat het beeld dat zeker na het 'nee' tegen de Europese grondwet is ontstaan, dat Nederland met de rug naar Europa staat, in elk geval door twee van de drie cases niet wordt ondersteund. Zowel op het terrein van het klimaatbeleid als ten aanzien van asiel- en migratiebeleid heeft Nederland een duidelijke voorkeur voor Europees optreden en Europese beleidsmaatregelen en regelgeving. Daarbij schroomt Den Haag er ook niet voor om door middel van voorstellen en initiatieven 'agenda settend' te zijn en het voortouw te nemen op deze beleidsterreinen. Op het klimaatdossier is de gezamenlijke interventie van premier Balkende met de toenmalige Engelse premier Blair een duidelijk voorbeeld van een activistisch Europees optreden. Bij het asiel- en migratiedos-

sier kan vooral worden gewezen op het succesvol gebruik van het Nederlands EU-voorzitterschap van 2004 als instrument om de beleidsagenda vorm te geven, wat uiteindelijk resulteerde in het zogeheten 'Haags programma'. Maar ook daarna manifesteert Nederland zich nadrukkelijk op dit dossier.

Genoemde voorbeelden onderstrepen dat op het gebied van concrete dossiers en op 'werkniveau' Nederland nog altijd een rol van betekenis speelt binnen de Europese besluitvorming. Dat op deze terreinen sprake is van een activistische opstelling hoeft in zoverre ook niet te verbazen dat er op deze gebieden voor Nederland grote belangen op het spel staan. Nederland is kwetsbaar

... net als het Europese beleid

voor de gevolgen van klimaatverandering en heeft daarom belang bij Europees optreden en een krachtige positie van de EU op het mondiale vlak. Op het terrein van asiel en migratie heeft Nederland als ontvangstland belang bij Europese afspraken over een eerlijke verdeling van migratiestromen. Tegelijkertijd laat de casuïstiek ook zien dat bij de uitwerking van die Nederlandse beleidsvoorkeuren steeds meer rekening moet worden gehouden met het binnenlandspolitieke tij. Dat geldt voor het klimaatdossier, waar de belangen voor Nederland evident zijn, maar men na het 'nee' tegen de grondwet nog terughoudender is geworden met het overdragen van bevoegdheden naar het Brusselse. Op het terrein van asiel en migratie wordt een accentverschuiving waarneembaar in de richting van

grotere nadruk op nationale verantwoordelijkheden als het gaat om arbeidsmigratie en grensbeheer; een ontwikkeling waaraan de maatschappelijke onrust inzake het integratievraagstuk niet vreemd is. Het sterkst komt dit echter tot uitdrukking bij het uitbreidingsdossier, waar de regering onder verwijzing naar het tempo en de omvang van de recente uitbreiding en naar het gebrek aan publiek draagvlak voor verdere uitbreiding, een duidelijk terughoudende opstelling heeft ingenomen. Een accentverschuiving die het scherpst tot uitdrukking kwam in de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon om de Kopenhagense toetredingscriteria expliciet in het nieuwe verdrag opgenomen te krijgen.

Kortom, de weergegeven casuïstiek illustreert dat Europese belangenbehartiging sterker een 'two level game' is geworden. De inzet betreffende Europese dossiers moet niet alleen op het Europese vlak maar ook en meer binnen de arena van de eigen samenleving en het parlement bevochten worden. Maar dan valt des te meer op dat het Nederlandse activisme niet is gebaseerd op een breder concept op het gebied van de Europese integratie, dat in staat stelt tot nationale politisering en het maken van heldere keuzes. In dat opzicht is de conclusie dat weliswaar per onderwerp veelal sprake is van een actief en soms ook strategisch optreden, maar dat dit niet is ingebed in een de departementale verkokering overstijgende visie. Eerder is betoogd dat, gegeven de Nederlandse en Europese

context, het formuleren van zo'n visie niet eenvoudig is en ook geen garantie biedt voor succes op Europees niveau. De paradox is echter dat juist voor het nationale debat een poging om zo'n visie te formuleren een 'conditio sine qua non' lijkt te zijn.

Noten

- 1 Cf. <http://www.minaz.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=92057>.
- 2 Naast het Verenigd Koninkrijk traden ook Ierland en Denemarken toe. Noorwegen was het vierde land dat op dat moment wilde toetreden. De Noorse bevolking sprak zich echter in een referendum uit tegen het lidmaatschap.
- 3 Deze 'Fixatie op de financiën', zoals de SER dat in 2004 noemde, zou ruim een decennium de Nederlandse onderhandelingspositie domineren.
- 4 *Het Financieel Dagblad*, 'Bot dubt over Bulgarije en Roemenië', 3 maart 2006.
- 5 Volgens de *Eurobarometer* is meer dan 50 procent van de EU-bevolking uit de 'oude 15' tegen toetreding van Kroatië.
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Grenzen van de Europese Unie*, DIE-96-05 (17 maart 2005).
- 7 Staat van de Europese Unie 2004-2005, 21 september 2004, p. 27.
- 8 Staat van de Europese Unie 2004-2005, 21 september 2004, p. 93.
- 9 Staat van de Europese Unie 2005-2006, 20 september 2005, p. 19.
- 10 Staat van de Europese Unie 2008-2009, 16 september 2008, p. 13.

Literatuur

- Martijn Groenleer en Louise van Schaik, United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol, in: *Journal of Common Market Studies*, volume 45, No. 5, December 2007.
- Han Dirk Hekking, Niemand wil de eerste zijn bij klimaatsteun aan arme landen, *Het Financieel Dagblad*, 21 maart 2009.
- Louise van Schaik en Karel Van Hecke, *Skating on thin ice: Europe's internal climate policy and its position in the world*, Egmont Institute 2008/12.

INTERMEZZO

NEDERLAND EN POLITIEKE EUROPASTRATEGIE

Bij ons op de fractie hangt een 'Loesje': *Europa is best een aardige achtertuin*. Een rake weergave van de Nederlandse visie op Europa. Wij zijn druk bezig ons eigen huis op orde te houden, terwijl in onze achtertuin de schuttingen en heggen langzaam maar zeker verdwijnen. Onze achtertuin verandert in een prachtig natuurgebied. Maar we zien het niet. Daarom heb ik staatssecretaris Timmermans gevraagd de tuindeuren eens wijd open te gooien en over onze achtertuin uit te kijken.

Alexander Pechtold

Alexander Pechtold is fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer.

Uitdagingen zijn er in en om die achtertuin voldoende te vinden. Denk alleen al aan de enorme gevolgen van de huidige economische crisis, het veiligstellen van onze energietoevoer, de omvang van het klimaatprobleem, wereldwijde schendingen van de mensenrechten, terroristische bedreigingen en grensoverschrijdende criminaliteit.

Al die uitdagingen vragen om een sterk en verenigd Europa. Hoeveel groter zouden de gevolgen van de crisis zijn geweest als de lire, drachme en franc nog hadden bestaan? In 2030 voldoen alle Europese lidstaten aan de criteria om de euro te kunnen invoeren. Transacties van banken beperken zich al lang niet meer tot één land. Een verenigd Europa zorgt in 2030 voor een stevige toezichthouder op de banken en voorkomt zo een herhaling van de huidige financiële crisis. Vorig jaar hebben we

kunnen zien wat Rusland kan bereiken door de gaskraan dicht te draaien. Als wij willen dat ons dit in 2030 niet nog eens overkomt, dan trekken we in 2030 samen op om onze energievoorziening veilig te stellen. In een verenigd Europa kunnen we bovendien ook echt werk maken van duurzame energie. Het EURENEW-initiatief heeft in 2030 wat mij betreft zijn waarde al ruimschoots bewezen. Vervuilde lucht uit het Ruhrgebied waait in 2030 niet meer ons land binnen. Criminelen en terroristen hebben geen last van taalbarrières en cultuurverschillen. Maar in 2030 kunnen zij niet langer onopgemerkt door onze Unie reizen.

De problemen van vandaag, morgen en overmorgen laten zien dat landen slechts *semisoeverein* zijn. Alleen door samen te werken met de landen om ons heen die voor dezelfde problemen

BESTUURSKUNDE
2009 – 2

staan, kunnen wij deze problemen oplossen. De structuur van de Europese Unie biedt ons de unieke mogelijkheid om deze problemen ook echt samen aan te pakken. Guy Verhofstadt zei het nog op ons laatste partijcongres: 'Alleen met een sterk Europa kunnen we de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw aangaan.'

Aan sommige tegenliggers herkent men de juiste weg. D66 heeft haar liefde voor Europa nooit onder stoelen of banken geschoven. De huidige campagne voor de Europese parlementsverkiezingen treden wij met een volmondig 'ja' tegemoet. Ook hier vinden wij steeds meer tegenliggers op ons

Niet op de rem maar aan het stuur

pad. Sommige partijen blijven achter in Nice, andere lijken zelfs het liefst terug te keren naar Westfalen. Terwijl de populistische partijen aan haar been hangen, schrijdt de Europese eenwording stapje voor stapje voort. Maar de weg via Rome en Maastricht, naar Nice en Lissabon kent steeds steilere hellingen en steeds meer tegenliggers.

We moeten juist verder! Europa is nog niet sterk genoeg om problemen echt aan te pakken. Bij alle grote crises van deze eenentwintigste eeuw stond Europa buitenspel: bij de inval in Irak reageerde Europa hopeloos verdeeld, de gezamenlijke inzet om de zeespiegelstijging tegen te gaan dreigt te verwateren en het eerste zuchtje economische tegenwind jaagt de lidstaten tot protectionisme. Als economische macht is de EU weliswaar een groot succes, maar in

politiek opzicht slaat zij een machteloos figuur. Waar het aan schort, is een Europese politiek. En dat is iets anders dan een politiek die is afgeleid uit nationale belangen en standpunten. De veto's die de lidstaten nog steeds kunnen inzetten wreken zich.

Een politiek die Europa alleen bekijkt door een nationale bril kan slechts achter ontwikkelingen aanlopen. Als elke lidstaat vasthoudt aan het eigenbelang zal nooit effectieve Europese wetgeving tot stand komen. Het Europese antwoord op de economische crisis laat zien dat 'ieder voor zich' tot niets leidt. Natuurlijk moeten nationale parlementen hun democratische controle uitvoeren. Maar wordt die democratische controle niet sterker als we ook het Europees Parlement meer kracht geven? Laat de regeringscrisis van Europees voorzitter Tsjechië niet zien dat we een vast voorzitterschap nodig hebben? En toont het feit dat we nu zelfs een eurocommissaris voor meertaligheid hebben niet aan dat we af moeten van het idee dat elke lidstaat zijn eigen commissaris moet leveren?

Nederland moet binnen Europa niet op de rem trappen, maar aan het stuur zitten: gooi die tuindeuren open en geniet van het uitzicht. Europa kan de wereld een ambitieuze en gemeenschappelijke klimaatagenda tonen. Vanuit Brussel en Frankfurt kunnen we onze gemeenschappelijke markt versterken door samen het toezicht op de grensoverschrijdende financiële markten vorm te geven. Laat Den Haag het goede voorbeeld geven door nu echt werk te maken van de Lissabon-doelstellingen. En laten we allemaal samen een vuist maken voor internationale mensenrechten. Zo helpen we een verenigd Europa op weg naar een slimme, schone en solide toekomst.

EUROPA VW DE NEDERLANDERS?

Al doet de publieke beeldvorming misschien anders vermoeden, Nederlanders zijn nog steeds positief over Europese samenwerking. De steuncijfers in deze bijdrage relativeren de vermeende Eurosceptis in Nederland. Maar hoeveel is die 'steun' waard? Hebben Nederlanders wel 'echte' opvattingen over de EU? Onderzoek toont aan dat de meeste Nederlanders stabiele basisopvattingen hebben over de EU. Wel lijken opvattingen willekeuriger te worden naarmate enquêtevragen ingewikkelder en specifiekere worden. Dit pleit voor terughoudendheid bij het voorleggen van heel specifieke enquêtevragen over de 'gedroomde' invulling van de Europese samenwerking. Dat wil niet zeggen dat we geheel in het duister tasten over de vraag 'welk Europa' de Nederlanders wensen. Nederlanders zijn voorstanders van Europees beleid wanneer het evident grensoverschrijdende problemen betreft, zoals terrorisme en milieubescherming. Wat betreft samenwerking op het terrein van klassieke taken van de verzorgingsstaat zijn Nederlanders heel terughoudend. Deze bijdrage eindigt met een pleidooi voor daadkrachtige politici op het gebied van Europese idealen.

Charlotte Wennekers

Drs Charlotte Wennekers is werkzaam als senior onderzoeksadviseur bij de RVD/Dienst Publiek en Communicatie. Voorheen werkte zij als onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Zij houdt zich sinds 2003 bezig met onderzoek naar opvattingen van Nederlanders over de EU.

Inleiding

Nederland staat van oudsher bekend als een pro-Europees land. In Nederland heeft altijd een brede consensus bestaan over het nut en de noodzaak van het EU-lidmaatschap. Nederlandse burgers toonden zich pro-Europees, getuige onder andere decennialange tijdreeksen van de Eurobarometer. Europese samenwerking werd door velen beschouwd als een *fait accompli*. Een politieke of maatschappelijke discussie werd dan ook nooit gevoerd. Europa was een zaak voor specialisten, en dat vonden de meeste mensen wel best. De kentering kwam in de aanloop naar het

Nederlandse referendum over de Europese grondwet. In de maanden voorafgaand aan dit referendum laaide in Nederland plotseling een hevig debat op waarbij Eurosceptische stemmen de boventoon gingen voeren. Uiteindelijk stemde 62 procent van de Nederlanders tegen de Europese grondwet.

Deze bijdrage gaat over de vraag 'welk Europa' Nederlandse burgers voor ogen staat. Deze vraag is sterk verweven met de vraag naar steun voor Europese samenwerking an sich. Het referendum heeft hierover de nodige vragen opgevoerd. In deze bijdrage wordt daarom eerst ingegaan op het concept 'steun', en op de vraag hoe Nederlanders hier op scoren. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag 'welk Europa' de Nederlanders willen.

Steun voor Europa

Onder steun voor Europa (in de Engelstalige literatuur: support) verstaan onderzoekers over het algemeen een vrij abstracte instemming van burgers met de basisprincipes van Europese samenwerking. Zo wordt steun tegenwoordig vaak afgemeten aan de (enquête)vraag of mensen het een goede zaak vinden dat het eigen land lid is van de Europese Unie (EU). Eerder werd daarnaast ook vaak de (enquête)vraag gebruikt of men voor of tegen pogingen is om West-Europa te verenigen. Onderzoek richt zich voornamelijk op de determinanten van steun, oftewel de verklaringen voor steun voor Europese integratie. Dergelijk onderzoek is ongeveer net zo oud als het Europese integratieproces zelf.

In de loop der jaren zijn verschillende soorten verklaringen de revue gepasseerd. Factoren die van belang worden geacht zijn onder andere cognitieve mobilisatie, politieke waarden, utilitarisme,

binnenlandse politieke voorkeuren, gepercipieerde culturele bedreigingen en vreemdelingenangst, en de toon van en hoeveelheid mediaberichtgeving. Zo zouden mensen pro-Europeser zijn naarmate ze over meer cognitieve vaardigheden beschikken, een post-materialistischer inslag hebben, persoonlijk of nationaal voordeel hebben van Europese integratie en naarmate ze meer in contact komen met eenduidige positieve mediaberichtgeving over de EU. Angst voor vreemdelingen en voor aantasting van de nationale identiteit daarentegen zouden anti-Europese gevoelens bevorderen.

Recent onderzoek richt zich vaak op de vraag of economische, dan wel psychologische verklaringen er meer toe doen. Gaat het om het gepercipieerde voordeel dat met Europese samenwerking te behalen valt, of om de gepercipieerde bedreiging van de nationale identiteit dan wel angst voor vreemdelingen? De uitkomsten van onderzoek zijn niet altijd eenduidig. Sommigen vinden dat psychologische verklaringen er meer toe doen, anderen stellen dat het effect van economische determinanten sterker is.

Steun voor Europa in Nederland

Hoe is het in Nederland nu gesteld met die steun voor Europa? In deze paragraaf wordt aan de hand van Eurobarometers geschetst hoe Nederland hier op scoort, vergeleken met andere Europese landen en over de tijd.

Sinds 1973 worden opvattingen van Europeanen over de Europese integratie systematisch in kaart gebracht aan de hand van zogenaamde Eurobarometers. De Eurobarometer is een longitudinaal en internationaal vergelijkend enquêteonderzoek, dat twee keer per jaar wordt uitgevoerd in alle EU-lidstaten (en potentiële nieuwe toetreders). De Eurobarometer bevat verschillende

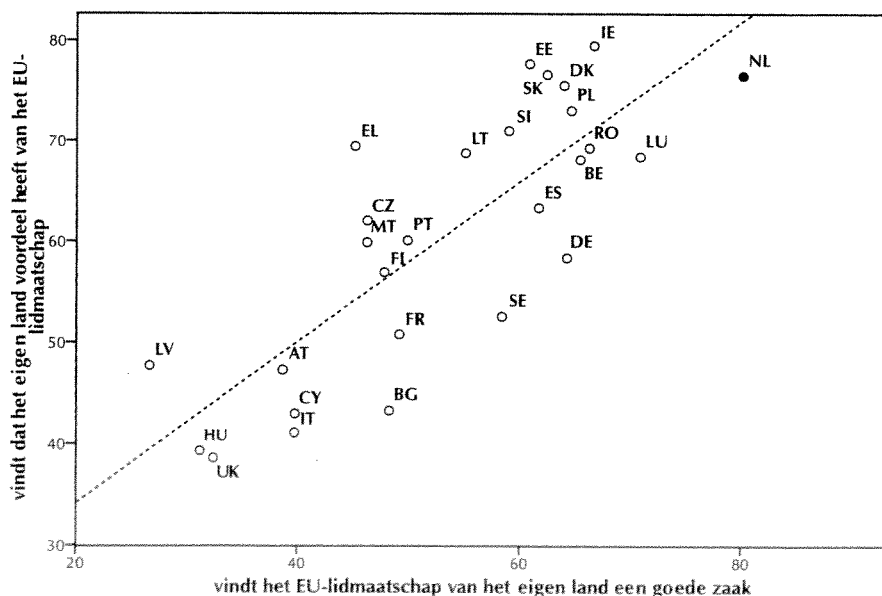
trendvragen die het mogelijk maken om ontwikkelingen over langere tijd in beeld te brengen. Daarnaast leent het instrument zich voor vergelijkingen tussen verschillende lidstaten.¹

Eurobarometers wijzen uit dat Nederland in internationaal perspectief hoog en over de tijd vergeleken stabiel scoort op steun voor de EU. In figuur 1 zijn twee veelgebruikte steunindicatoren tegen elkaar afgezet: de opvattingen dat het een goede zaak is dat het eigen land lid is van de EU (x-as), en de opvatting dat het eigen land voordeel heeft van dit EU-lidmaatschap (y-as). De cijfers dateren van eind 2008. Nederland scoort op beide vragen zeer hoog. Tachtig procent van de Nederlanders is van mening dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is. Nederland wordt hierin door geen enkel Europees land overtroffen. Een ruime driekwart van de Nederlanders beantwoordt ook de vraag of Nederland voordeel heeft van het EU-lidmaatschap bevestigend.

Ook in dat opzicht behoort Nederland tot de koplopers (enkel overtroffen door Ierland, Estland en Slowakije). In Europees perspectief valt op dat in de 'oude' EU-lidstaten (EU-15)² het lidmaatschap relatief vaker een goede zaak wordt gevonden dan in de 'nieuwe' (EU-12) EU-lidstaten.³ Daar staat tegenover dat inwoners van de nieuwe lidstaten vaker van mening zijn dat hun eigen land profiteert van het EU-lidmaatschap dan inwoners van de oude lidstaten.

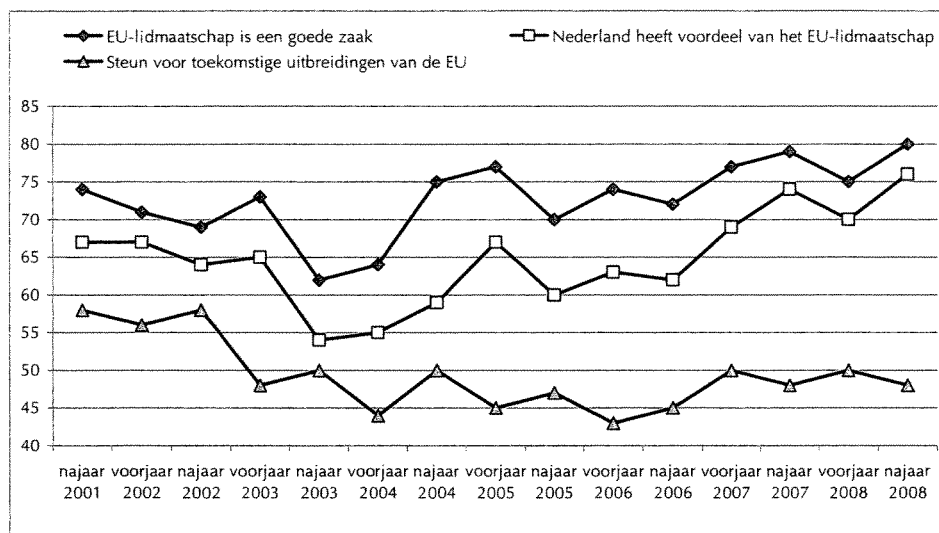
We mogen dus concluderen dat Nederlanders eind 2008 een positieve kijk hadden op het EU-lidmaatschap. Is dit een stabiele opvatting? In figuur 2 worden de ontwikkelingen in opvattingen van Nederlanders over het EU-lidmaatschap in de afgelopen jaren (2001-2008) samengevat. Hiervoor zijn dezelfde vragen gebruikt als in figuur 1. Daarnaast laat figuur 2 ook zien hoe Nederlanders denken over toekomstige uitbreidingen van de EU.

Figuur 1 Opvattingen over EU-lidmaatschap in de EU-27, najaar 2008 (in procenten)



Bron: SCP/CPB, 2009

Figuur 2 Ontwikkelingen in opvattingen van Nederlanders over het EU-lidmaatschap en toekomstige uitbreidingen, 2001-2008 (in procenten)



Bron: SCP/CPB, 2009

Figuur 2 laat zien dat steun voor het Nederlandse EU-lidmaatschap de afgelopen zes jaar schommelt tussen een ruime zestig procent (voorjaar 2003) en tachtig procent (najaar 2008). De opvatting dat Nederland profiteert van het Nederlandse lidmaatschap volgt dezelfde trend, maar ligt over de gehele periode steeds iets lager dan de steun voor het lidmaatschap. Wellicht verrassend is het feit dat de steun voor het lidmaatschap zijn dieptepunt kent in 2003, en niet in 2005, ten tijde van het Nederlandse 'nee'. De steun maakt vanaf het voorjaar van 2004 juist een sterke *revival* door en heeft weinig te lijden van het referendum. Een (relatief kleine) daling in het najaar van 2005 wordt gevolgd door een stijging die doorzet tot eind 2007. Begin 2008 daalt de steun enigszins, maar deze daling wordt gevolgd door een even grote stijging in het najaar van 2008.⁴ De steun voor het EU-lidmaatschap ligt daarmee eind 2008 op het hoogste niveau

sinds 1994. Kortom, het vermeende Euroscepticisme van Nederlanders, dat sinds het referendum aan de oppervlakte zou zijn gekomen, wordt door deze cijfers enigszins gerelativeerd.

Anders is het met de Nederlandse steun voor verdere uitbreidingen. Deze steun is sinds het najaar van 2002 scherp gedaald en schommelt sindsdien rond de 45 procent. Sinds het voorjaar van 2006 is wel een kleine opleving te zien. Iets minder dan de helft van de Nederlanders zou eind 2008 voorstander zijn van toekomstige uitbreidingen van de EU. Daarmee zijn verdere uitbreidingen een meer omstreden punt dan het Nederlandse EU-lidmaatschap, dat door het overgrote deel van de Nederlanders wordt ondersteund.

Hoeveel is die steun waard?

De vorige paragraaf liet zien dat de opiniepeilingen uitwijzen dat Nederlanders over het algemeen een Europeelievend volk zijn. Maar hoeveel is die 'steun' waard? Op het moment dat er

echt iets ging spelen op het Europese strijdtoneel, en Nederlanders de kans kregen om hun steun te vertalen in een stem voor de Europese grondwet, leek die steun opeens als sneeuw voor de zon te verdwijnen. Bij een overweldigende opkomst van 63 procent (in 2004 konden de Europese Parlementsverkiezingen op 39 procent van de Nederlandse kiezers rekenen, in 1999 zelfs slechts op 29 procent) stemden bijna twee op de drie Nederlanders tegen.

Deze schijnbare discrepantie roept de vraag op of Nederlanders wel 'echte' opvattingen over de EU hebben. Deze vraag is niet nieuw. In de jaren zestig van de vorige eeuw wierp Converse (1962) de stelling op dat mensen over de meeste politieke onderwerpen helemaal geen echte mening hebben. Op het moment dat enquêteurs hen met een vraag over zo'n onderwerp confronteren, zeggen ze daarom maar wat. Zulke ter plekke gecreëerde opvattingen noemde Converse non-attitudes. Later werkte Zaller (1992) deze theorie verder uit. Volgens hem laten mensen zich bij het beantwoorden van enquêtevragen waarover zij geen verinnerlijkte opvatting hebben, leiden door overwegingen die 'top of mind' zijn. Welke overwegingen op welk moment actueel zijn, is afhankelijk van het elitediscours en de berichtgeving in de media. Naarmate mensen minder betrokken zijn bij een thema en er minder vanaf weten, is de kans groter dat er sprake is van 'non-attitudes'. Europa is bij uitstek een terrein waar mensen weinig van weten en ook nauwelijks in geïnteresseerd zijn. Eurobarometers laten zien dat Nederlanders op een eenvoudige kennistest over de EU maar magertjes scoren (dit in tegenstelling tot hun zeer optimistische zelfinschatting van de eigen kennis) (SCP/CPB,

2008). Betekent dit dat we te maken hebben met non-attitudes?

Om enig licht te werpen op deze kwestie, heeft het SCP begin 2008 een zogenaamd *survey experiment* uitgevoerd. Een *survey experiment* is een enquête waaraan experimentele elementen zijn toegevoegd. Deze methode wordt sinds begin jaren negentig in de sociale wetenschappen toegepast (Sniderman, Brody en Tetlock, 1991).⁵ In het *survey experiment* van het SCP werd mensen in een enquête gevraagd om hun mening te geven over een aantal specifieke en actuele Europese thema's (bijvoorbeeld: 'Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de EU?'). Vervolgens is actief geprobeerd om ze op andere gedachten te brengen door sturende tegenargumenten aan te dragen ('Stel nu dat Nederlanders er gemiddeld 300 euro per jaar op vooruit zouden gaan als Turkije toe zou treden tot de EU, zou u dan nog steeds tegen toetreding zijn?'). Een maand later werden dezelfde mensen nogmaals geënquêteerd en werden dezelfde vragen voorgelegd ('Hoe denkt u nu over de toetreding van Turkije?'). Daarnaast zijn ook de algemene steunvragen uit figuur 1 in beide enquêtes aan de respondenten voorgelegd, echter zonder dat hierbij tegenargumenten werden gebruikt.

Het *survey experiment* geeft zowel enig inzicht in de vraag hoe makkelijk opvattingen over specifieke Europese thema's veranderen onder invloed van sturende tegenargumenten, als in de vraag in hoeverre algemene opvattingen over de EU in de loop van de tijd, zonder tegenargumenten, veranderen. Op basis van tegenargumenten blijken mensen vaak bereid om hun mening over Europese kwesties te herzien. De totale veranderlijkheid (het percentage mensen dat na een tegenargument van mening verandert) varieert tussen de

tien en de zestig procent, afhankelijk van thema en tegenargument. Na een maand zijn de meeste mensen weer terug bij hun oorspronkelijke opvatting. Dit aandeel is groter onder mensen die onder invloed van het tegenargument onveranderlijk bleven dan onder mensen die door het tegenargument wel van mening veranderden. Veranderlijkheid blijkt sterk samen te hangen met persoonskenmerken. Zo zijn mannen, hoogopgeleiden en ouderen stabielere dan vrouwen, laagopgeleiden en jongeren. Verder blijkt betrokkenheid bij de EU inderdaad een rol te spelen, zoals de theorie van onder andere Zaller ook voorspelt. Mensen die blijf geven van betrokkenheid bij de EU hebben stabielere opvattingen dan mensen die hier geen blijf van geven.

In het experiment zijn ook de algemene steunvragen uit figuur 1 tweemaal (in de voor- en nameting) aan de respondenten voorgelegd, echter zonder tegenargumenten. Doel hiervan was te achterhalen in hoeverre basisopvattingen over de EU in de loop der tijd veranderen. De overgrote meerderheid van de respondenten blijkt stabiel te scoren op deze basisopvattingen. De resultaten geven weinig aanleiding om te veronderstellen dat er achter opvattingen over Europa een grote mate van willekeur schuilgaat. Wel lijkt de willekeur groter naarmate de vraagstelling ingewikkelder is en het thema minder tot de verbeelding spreekt. Zo leidde een ingewikkeld geformuleerde vraag over afschaffing van het vetorecht tot grootschalige 'veranderingen van mening' (Wennekers, 2008).

Welk Europa voor de Nederlanders?

Kunnen we dan nu de vraag beantwoorden welk Europa de Nederlan-

ders voor ogen staat? Als de lezer hier een gedetailleerde beschrijving van het door de Nederlandse burger gedroomde 'Europese huis' denkt te vinden, dan moet ik die lezer teleurstellen. Uit het voorgaande mag blijken dat Nederlanders over het algemeen vrij goed in staat zijn om op coherente wijze tot een algemene opvatting over Europese samenwerking te komen. Echter, naarmate enquêtevragen specifiek of ingewikkelder worden, neemt de kans op willekeurige antwoorden toe. Dit resultaat pleit voor terughoudendheid bij het voorleggen van ingewikkelde of gedetailleerde vragen over de invulling van de Europese samenwerking (of in elk geval terughoudendheid bij het toekennen van een grote waarde aan de antwoorden op zulke vragen!), zeker wanneer we ook de (over het algemeen beperkte) kennis van Nederlanders over de EU in aanmerking nemen.

Dat neemt niet weg dat enquêtes wel inzicht geven in de algemene voorkeuren van Nederlanders op het gebied van Europese samenwerking. Eurobarometers laten over de jaren heen een eenduidig beeld zien⁶: Nederlanders zijn voorstander van gemeenschappelijk Europees beleid wanneer het evident grensoverschrijdende problemen betreft, zoals terrorisme en milieubescherming. Wat betreft samenwerking op het terrein van klassieke taken van de verzorgingsstaat (pensioenen, belastingen, sociale zekerheid) zijn mensen heel terughoudend. Verder is er weinig enthousiasme voor verdere uitbreidingen te bespeuren.

Hoe is dit landenvergelijkend? Hebben Nederlanders andere wensen dan andere Europeanen? Gooien we alle twintig beleidsterreinen die de Eurobarometer voorlegt op één hoop en kijken we naar de totale steun voor gemeenschap-

pelijk beleid, dan blijkt dat inwoners van de nieuwe EU-lidstaten over het algemeen vaker voor gemeenschappelijk beleid zijn dan inwoners van de oude EU-lidstaten. Landen waar men zeer weinig van gemeenschappelijk beleid moet hebben zijn het Verenigd Koninkrijk, Finland en Oostenrijk. In Cyprus en Litouwen, maar ook in Portugal en België, is men juist groot voorstander van gemeenschappelijk beleid (CPB/SCP, 2008: 18). Wanneer we kijken naar de totale steun voor gemeenschappelijk beleid, dan scoren Nederlanders over het algemeen gemiddeld. Op een aantal onderdelen wijken Nederlanders echter duidelijk af: 'In Nederland is opvallend veel steun voor gemeenschappelijke milieubescherming en steun aan zwakke regio's, en houdt men pensioenen, gezondheid en sociale zekerheid opvallend graag in eigen hand' (CPB/SCP, 2007: 49).

In de Eurobarometer wordt ook gevraagd of mensen de EU op specifieke beleidsterreinen een positieve, dan wel een negatieve rol toedichten. Hieruit blijkt dat Nederlanders de EU met name een positieve rol toedichten bij de bestrijding van criminaliteit, de economische situatie, de bestrijding van terrorisme, defensie en buitenlandse aangelegenheden, immigratie, onderwijs en milieubescherming. Over de rol van de EU bij terrorismebestrijding zijn mensen het meest eensgezind. Bij stijgende prijzen/inflatie, belasting en bestrijding van de werkloosheid speelt de EU volgens Nederlanders overwegend een negatieve rol. Uit verdere analyses blijkt dat een positief oordeel over de rol van de EU samengaat met een positief oordeel over het EU-lidmaatschap van Nederland. Dit geldt het sterkst voor een positief oordeel over de rol van de

EU bij de economische situatie (CPB/SCP, 2007: 63).

Conclusie

Enquêtes laten een eenduidig, maar ook beperkt beeld zien van de Europese idealen van Nederlandse burgers. Het meest nog lijken Nederlanders te voelen voor een pragmatisch Europa. Evident grensoverschrijdende problemen moeten internationaal worden aangepakt, maar met name onze verzorgingsstaat houden wij graag in eigen hand. De Nederlandse burger wil Europees beleid waar het moet, en nationaal beleid waar het kan, zou hieruit de conclusie kunnen zijn. Deze 'subsidiariteitsgedachte' straalt eerder pragmatisme dan idealisme uit. Ook Thomassen (2007) concludeert dat de basis van de Nederlandse steun voor Europese integratie utilitaristisch van aard is, en dat een basis van saamhorigheidsgevoelens bij Nederlanders ontbreekt. Hij ziet hierin een risico: '[...] the traditional positive view of the Dutch towards Europe was of a strong utilitarian nature and hardly led to a sense of European identity. Utilitarian support as the only source of legitimacy is a very weak and vulnerable basis' (Thomassen, 2007: 40).

Naast Europees identiteitsgevoel ontbreekt bij de meeste Nederlanders ook een gevoel van betrokkenheid bij Europa. In onderzoeken geven mensen hooguit soms blijk van enige obligate interesse in Europa, en op de 'burgeragenda' scoort Europa als onderwerp bijzonder laag. Betrokkenheid bij Europese integratie is in Nederland van oudsher gering, wellicht juist als gevolg van de in de inleiding beschreven consensus over de nut en noodzaak van Europese samenwerking. Dit is niet zonder risico's: bij geringe betrokkenheid kan de meningsvorming over belang-

rijke Europese onderwerpen afhankelijk worden van actuele politieke controverses en kunnen 'Eurosceptische' thema's zich lenen voor mobilisatie van ontevreden kiezers.

In beide opzichten lijken nu onze politici aan zet. Niet alleen wat betreft de architectuur van het 'ideale' Europese bouwwerk, maar ook wat betreft het vergroten van de betrokkenheid van Nederlanders bij de EU ligt de bal bij de politiek. Dit betekent: standpunten innemen, vergezichten schilderen en controverses uitdragen. Dit zal wellicht niet direct leiden tot electoraal gewin en ook niet tot meer steun voor Europese samenwerking, maar wel tot een sterkere verankering van opvattingen. Daarmee zullen de hiervoor beschreven risico's worden ingedamd. Tot op heden is dit echter niet de weg die is bewandeld door de politiek. Na afloop van het referendum over de Europese grondwet was de roep om meer debat groot. De Brede Maatschappelijke Discussie sneuvelde echter in het parlement en bij de daaropvolgende Kamerverkiezingen speelden Europese thema's nauwelijks een rol. Europese idealen beginnen daarom niet in Brussel, maar dicht bij huis: bij politieke discussies, maatschappelijk debat en een betrokken Nederlandse burger.

Noten

¹ In vergelijking met andere enquêtes laten Eurobarometers altijd relatief hoge steunpercentages zien. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (face-to-face-enquêtes die zich geheel op Europa richten). Een zekere voorzichtigheid bij het interpreteren van de individuele cijfers is daarom geboden. Er is echter geen reden om te veronderstellen dat vergelijkingen over de tijd en tussen landen op basis van de Eurobarometer gebaseerd zouden zijn. Voor een uitgebreidere verhandeling over de verschillen tussen Eurobarometers en andere enquêtes, zie CPB/SCP 2008: 54.

- 2 Oude lidstaten (EU-15): Finland (fi), Zweden (se), Denemarken (dk), Verenigd Koninkrijk (uk), Ierland (ie), Nederland (nl), België (be), Luxemburg (lu), Duitsland (de), Oostenrijk (at), Italië (it), Griekenland (el), Frankrijk (fr), Spanje (es) en Portugal (pt).
- 3 Nieuwe lidstaten (EU-12): Estland (ee), Letland (lv), Litouwen (lt), Polen (pl), Tsjechië (cz), Slowakije (sk), Hongarije (hu), Slovenië (si), Roemenië (ro), Bulgarije (bg), Cyprus (cy) en Malta (mt).
- 4 Deze stijging zou te maken kunnen hebben met de kredietcrisis die in die periode in alle hevigheid losbarstte. Hierdoor wordt het belang (en de noodzaak) van Europese samenwerking wellicht wat sterker gevoeld. Ander onderzoek laat ook zien dat opvattingen over Europa en over de euro sinds de kredietcrisis wat positiever zijn geworden (CPB/SCP 2009).
- 5 Zie Wennekers (2008) voor verdere informatie over de uitvoering en de theoretische achtergrond van het survey experiment van het SCP.
- 6 Zie voor een uitputtende lijst van de beleidsterreinen die in de Eurobarometer worden voorgelegd en de scores van alle 27 lidstaten hierop SCP/CPB 2008: 30.

Literatuur

- Converse, P.E. (1962). Information flow and the stability of partisan attitudes. In: *Public Opinion Quarterly*, pag. 26, nr. 4, p. 578-599.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie (Europese Verkenning 5)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2008). *Europa's bureu. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie (Europese Verkenning 6)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2009). *Europese Verkenning 7*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (te verschijnen in mei 2009).
- Thomassen, J. (2007). *Citizens and the legitimacy of the European Union*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (webpublicatie 19).
- Sniderman, P., R. Brody en P. Tetlock (1991). *Reasoning and choice, explorations in political psychology*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Wennekers, C. (2008). *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU. Onderzoeksverslag van een survey experiment*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zaller, J.R. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

VOUS

EUROPEEN?

EUROPADEBAT EN COMMUNICATIEBELEID

Publiek debat wordt algemeen gezien als een belangrijk element van democratische besluitvorming. Terwijl de invloed van Europa op tal van terreinen is toegenomen, is Europees beleid met uitzondering van uiterst controversiële zaken nauwelijks het onderwerp van zulke debatten. Velen stellen daarom dat de legitimiteit van de Europese Unie en haar beleid betere communicatie en meer discussie vereist. In zowel Brussel als Den Haag zijn plannen gelanceerd om dit te realiseren, maar hierbij zijn kanttekeningen te plaatsen.

Patrick Bijsmans

Drs Patrick Bijsmans is als promovendus en docent verbonden aan de opleiding European Studies van de Universiteit Maastricht.

'Politici hebben alle verantwoordelijkheid om te blijven uitleggen waar Europa zich mee bezighoudt en waarom. Of waarom niet. De journalistiek zal zich van zijn kant zo moeten organiseren dat Europa serieus wordt genomen, want er is geen andere keuze' (Sneijder, 2008: 106-107).

Aldus NOS-correspondent Paul Sneijder in zijn beschrijving van het werk van journalisten in de Europese hoofdstad Brussel.¹ Sneijder stelt dat het de Europese Unie (EU) ontbreekt aan drama, waardoor het moeilijk is om nieuws uit Brussel – en dat is er – te slijten aan nationale redacties. Tegelijkertijd zijn deze redacties volgens hem vaak niet doordrongen van het belang van Europees beleid. Dit laatste sluit

ook aan bij de perceptie van Groen-Links europarlementariër Kathalijne Buitenweg (2008), die weliswaar een veranderende houding signaleert bij dagbladen en radio, maar de Nederlandse televisie een dikke onvoldoende geeft. Toch meent ook Buitenweg dat Europa meer drama nodig heeft om aandacht te krijgen.

De opmerkingen van de journalist Sneijder en de politica Buitenweg zijn illustratief voor een door velen erkend probleem: de poeve ontwikkeling van een Europese publieke arena en de daarmee samenhangende afwezigheid van publieke debatten over EU-beleid. Refererend aan de rol van zeventiende-, achttiende- en negentiende-eeuwse koffiehuzen in de ontwikkeling van

BESTUURSKUNDE
2009 - 2

democratische besluitvorming, spreekt Geert Mak (2004: 1108-9) daarom van de afwezigheid van een 'Europees koffiehuis', 'een plaats waar Europeanen hun mening kunnen vormen, waar ideeën geboren worden, opvattingen worden getoetst.' De meeste debatten over Europa zijn tot dusverre slechts

Een Europees koffiehuis

aangelegenheden van de Europese elite, maar tegelijkertijd is de scepsis over de EU sinds de Deense verwerping van het Verdrag van Maastricht in 1992 toegenomen. Binnen en buiten Brussel wordt daarom vaak gesteld dat een hernieuwde legitimering van de EU betere communicatie en meer publiek debat vereist.

De Europese Commissie en de Nederlandse regering hebben inmiddels plannen gelanceerd ter bevordering van het publieke debat over Europa. Deze bijdrage bespreekt deze initiatieven aan de hand van theoretische inzichten, officiële documenten en een vijftiental gesprekken met beleidsmakers en journalisten. Op basis hiervan wordt een drietal kritische kanttekeningen geplaatst, die al te optimistische verwachtingen over de uitwerking van die initiatieven zouden moeten temperen.

Democratie, debat en communicatie

Democratie is grotendeels gebaseerd op het maken van keuzes: keuzes voor politieke partijen, keuzes voor beleidsplannen enzovoort. Waarom verdient GroenLinks uw stem en niet D66? Wat zijn de argumenten om in te stemmen met een kilometerhef-

ting? Zulke keuzes veronderstellen dat burgers worden geïnformeerd over verschillende opties, dat deze worden besproken in publieke arena's en dat de politiek deze discussies in ogen-schouw neemt. Benz en Papadopoulos (2006: 5-6) stellen daarom dat het bestaan van bestendige communicatie tussen politieke actoren en burgers een vereiste is voor de democratische legitimiteit van politieke systemen. Het benadrukken van het belang van publiek debat voor democratische besluitvorming is niets nieuws. Zo verwijzen bijvoorbeeld denkers als Aristoteles, Bentham en meer recent Habermas en Rawls ernaar. Publiek debat speelt een centrale rol in de *deliberatieve democratietheorie*: deliberatieve processen bevorderen de kwaliteit en rationaliteit van besluitvormingsprocessen door het introduceren van nieuwe informatie en het stimuleren van reflexiviteit. Ook andere democratietheorieën hechten – in meer of mindere mate – waarde aan publiek debat (Beierwaltes, 2002). Zo stelt de *elitaire democratietheorie* dat burgers slechts een rol kunnen spelen bij de verkiezing van capabele bestuurders. Er wordt dus verondersteld dat er voldoende informatie voorhanden is om een goede keuze te maken. De participatieve democratietheorie wil burgers op zo veel mogelijk manieren betrekken bij besluitvorming, binnen en buiten de politiek. Daarbij gaat men uit van een voortdurende interactie tussen burgers en bestuurders.

Wanneer men spreekt over 'de publieke arena' is het van belang te benadrukken dat het feitelijk gaat om meerdere arena's, op alle bestuurlijke niveaus en binnen alle geledingen van de maatschappij. Deze arena's opereren autonoom, maar kunnen ook met elkaar verweven zijn. Zij ontstaan of veranderen

van vorm, houden op te bestaan en keren terug, naargelang het onderwerp en de deelnemers aan het debat. De verschillende belanghebbenden – kunstenaars, politici, bedrijven, burgers enzovoort – presenteren hun visie op, hun ideaalbeeld van diverse thema's op uiteenlopende gebieden, van politiek tot kunst. Deze publieke politieke arena's worden gevormd door het samenspel tussen politieke actoren, publiek en media. Media spelen een belangrijke rol in de hedendaagse informatievoorziening, bijvoorbeeld door nieuwsselectie, het verstrekken van informatie over beleidsvorming, het weergeven van verschillende opvattingen en het bekritisieren van maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers (het publiek) gebruiken media om een mening te vormen over allerlei maatschappelijke processen en nemen zelf soms ook deel aan debatten, bijvoorbeeld door middel van blogs en ingezonden brieven.² Politieke actoren, tot slot, trachten burgers te informeren over hun standpunten en de juistheid daarvan, bijvoorbeeld tijdens verkiezingen of buitenparlementaire acties.

Om publiciteit te genereren in de gefragmenteerde, competitieve en voortdurend veranderende publieke arena gebruiken politieke actoren persberichten, websites, advertenties enzovoort. Hierbij concurreren zij met elkaar, maar ook met niet-politiek nieuws. Media- en communicatie-experts zijn vaak verantwoordelijk voor het bepalen van communicatiestrategieën. Zij trachten ideeën op consistente en coherente wijze te benadrukken (zowel intern als extern) en waar mogelijk een gunstig imago te creëren, wat ook kan resulteren in het weglaten of het verdraaien van informatie. Tegelijkertijd is het van belang om te voorkomen dat er een mismatch ontstaat tussen woor-

den en daden. Te veel retoriek kan ten koste gaan van geloofwaardigheid en legitimiteit (Saunders, 2009).

De Brusselse microkosmos

De Europese wijk rond het Schumanplein in Brussel is het knooppunt van de Europese nieuws- en informatiestromen. Hier bevinden zich de belangrijkste EU-instellingen: de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP) en de Raad. Zij hebben verschillende communicatiekanalen tot hun beschikking, die vaak qua aard en vorm overeenkomen met de kanalen die ook worden gebruikt door nationale poli-

Woorden én daden

tieke actoren – denk bijvoorbeeld aan websites en voorzieningen voor journalisten, maar ook aan vertegenwoordigingen in de lidstaten en EUTube.³

Het *Europees Parlement* ziet zichzelf vanwege haar directe mandaat als de belangrijkste gesprekspartner van de Europese burgers. Haar Directoraat-Generaal (DG) Communicatie is verantwoordelijk voor onder andere de algemene informatievoorziening over (de werkzaamheden van) het Parlement en relaties met de pers. De strijd in de publieke arena wordt gevoerd door partijgroepen en europarlementariërs, vaak op basis van (media)contacten in hun thuisland en in de taal van hun landgenoten.

Het communicatie- en informatiebeleid van de *Raad* wordt verzorgd door DG F (Pers, Communicatie, Protocol), maar er wordt vooral langs nationale lijnen gecommuniceerd. Zo geven ministers, regeringsleiders en staatshoofden na

afloop van vergaderingen hun visie ten overstaan van de (veelal nationale) pers en worden journalisten ook vooraf en tijdens bijeenkomsten bijgepraat door ambtenaren en woordvoerders van de lidstaten. Gezamenlijke communicatie loopt voornamelijk via het Voorzitterschap en, in het geval van externe betrekkingen, de Hoge Vertegenwoordiger.

De *Europese Commissie* heeft ook verschillende communicatiekanalen tot haar beschikking en organiseert als enige een dagelijkse persconferentie. Zij bepaalt zo een groot deel van de agenda. Deze middagbriefing wordt door journalisten en woordvoerders van de lidstaten gebruikt om informatie uit te wisselen en eventueel zelf hun visie te geven.

Naast de verschillende instellingen zijn er nog allerlei andere actoren die een belang hebben in en communiceren over

de instellingen, prijzen zij de relatieve openheid van vooral Commissie en Parlement. Het grootste probleem is dan ook niet de afwezigheid van informatie, maar de *overvloed* ervan. Bovendien zijn journalisten kritisch over bijvoorbeeld het gebruik van bureaucratisch jargon en de afwezigheid van pakkende beelden en sterke persoonlijkheden (Kopper, De Bens, Frinault e.a., 2007).

Het zal dan ook niet verbazen dat de Europese instellingen vooralsnog zelden in het nieuws komen, zeker niet op de manier waarop ze dat graag zouden willen of op een manier die representatief is voor de debatten in Brussel (bijvoorbeeld Bijsmans en Altides, 2007). Er wordt daarom wel gesproken van een *communicatietekort*. Dit zou onder andere worden veroorzaakt door een gebrek aan samenwerking bij het uitdragen van Europees beleid, incapabele perswoordvoerders en het ontbreken van een communicatiecultuur en een communicatiebeleid met duidelijke speerpunten (vergelijk Meyer, 1999).

Een Europees communicatietekort?

Europees beleid, zoals regionale overheden, regeringen van niet-EU-landen en belangenorganisaties. Een lobbyist verwoordde het belang van communicatie treffend toen hij vertelde dat de grens tussen belangenbehartiging en pr vervaagd is. De Brusselse microkosmos is dus een informatierijke, competitieve omgeving. Dit en andere zaken zoals de (veronderstelde) ondoorgrondelijkheid van het beleid en verschillende tradities maken van Brussel een complexe arena voor de zenders van informatie en voor de ongeveer 1200 geaccrediteerde journalisten.

Hoewel veel journalisten kritisch zijn over de communicatieactiviteiten van

'Europa. Best belangrijk'

In de lidstaten leek er lange tijd geen noodzaak om openlijk over Europa te debatteren. Ook in Nederland was er nauwelijks Europadebat, niet waar het ging om verdragsaanpassingen, noch tijdens nationale en Europese verkiezingen (Soetendorp en Hanf, 1998). De overheersende gedachte was dat er brede steun bestond voor het integratieproces. Daarom zou men kunnen stellen dat de door Wennekers in dit themanummer vastgestelde beperkte betrokkenheid van de burgers bij Europa samenvalt met het feit dat zij nauwelijks bij Europa betrokken werden door de politieke elite. Europa werd gezien als een ver-van-mijn-bed-

show, die weinig invloed had op de binnenlandse realiteit, wat werd weer-
spiegeld in geringe media-aandacht.

Toenemende scepsis onder de bevol-
king en delen van de politiek in de jaren
negentig van de vorige eeuw brachten
daar aanvankelijk weinig verandering
in. Voor opeenvolgende Nederlandse
regeringen was Europacommunicatie
daarom relatief onbelangrijk. Deze was
veelal beperkt tot Postbus 51-campag-
nes, die vooral algemene onderwerpen
aansneden waarover al was besloten,
zoals de euro (Birza, 2000). Een cam-
pagne als 'Europa. Best belangrijk'
werd afgeserveerd door parlementari-
ers, communicatie-experts en achteraf
ook door de Dienst Publiek en Com-
municatie (2005: 86-8).⁴

Het referendum over het Grondwet-
telijk Verdrag leidde voor het eerst
tot een intensief debat over Europa
(Lucardie, 2005). Dat debat werd ge-
domineerd door de tegenstanders, die
veel eerder in actie kwamen dan de
voorstanders. Onjuistheden en over-
drijvingen werden niet geschuwd,
zoals de bewering dat het nieuwe
verdrag tot een Europese superstaat
zou leiden en de waarschuwing van
minister van Justitie Donner dat een
Nederlands 'nee' disintegratie en oor-
logen tot gevolg zou hebben. Al met al
was het een weinig verheffend debat
dat bovendien te laat werd gevoerd,
namelijk nadat de Europese leiders tot
overeenstemming waren gekomen. Te-
kenend was dat de meest zinnige bij-
drage van een relatieve buitenstaander
kwam, de Duitse minister van Buiten-
landse Zaken Joschka Fischer, op 22
mei 2005 te gast in het discussiepro-
gramma 'Buitenhof'.

In het licht van de veronderstelde po-
sitieve grondhouding ten aanzien van
Europa kwam het Nederlandse 'nee' als

een verrassing. Velen stelden vervolgens
dat meer publiek debat de remedie zou
zijn om de burgers bij Europa te betrek-
ken. De daags na de verwerping van het
Grondwettelijk Verdrag voorgestelde
Nationale Europa Discussie is echter
nooit van de grond gekomen. De verkie-
zingen van 2006 leken een nieuwe kans
te bieden voor een debat over Europa,
maar het onderwerp werd doodgezwegen.
Volgens Pijpers (2006) was dat geen
probleem, want Europa is doorgaans
ook geen verkiezingsthema in de andere
lidstaten. Anderen noemden het een
tekortkoming gezien het Nederlandse
'nee' anderhalf jaar eerder. NRC-redac-

Een weinig verheffend debat... en te laat gevoerd

teur Marc Chavannes (2006): 'Europa,
het buitenland? Te moeilijk, zeggen
campagnestrategen. Lijsttrekkers leggen
zich erbij neer. Lekker Lingo redden,
dat is nog eens het volk begrijpen. (...)'
Een aanzienlijk deel van de regels die
hier en nu gelden zijn Europees. Zeker,
daar hebben we maar weinig invloed op
gehad, en het zijn er te veel, en ze zijn
soms onpraktisch. Daar gaat het juist
om: wat doen we er aan?'

Chavannes bekritiseert daarmee ook
de algemene kwaliteit van het publiek
debat in Nederland. Zulke kritiek is
ook te horen bij vertegenwoordigers
van de Commissie en het EP. Zij zijn
van mening dat de Nederlandse politici
zich afzijdig houden van debatten over
grote thema's. Men richt zich te veel op
trivialiteiten, of, zoals één van deze ver-
tegenwoordigers het verwoordde: 'Het
is soms alsof je de dorpspolitiek aan de
waterpomp aan het bespreken bent.'

Tegelijkertijd is de parlementaire vergaderzaal vrijwel leeg tijdens debatten over bijvoorbeeld het werkprogramma van de Commissie of de resultaten van de laatste Europese Raad.

Een nieuw communicatiebeleid

Sinds de verwerping van het Grondwettelijk Verdrag lijkt het inzicht te groeien dat Europese besluitvorming meer voor het voetlicht moet worden gebracht. De huidige plannen van de Europese Commissie komen niet helemaal uit de lucht vallen, getuige bijvoorbeeld de in 1993 en 1994 gelanceerde voorstel-

Een opener en interactiever beleid

len om informatie en communicatie te verbeteren (European Commission, 1994). Deze plannen kregen toen niet veel steun, maar nu lijkt er sprake van een andere dynamiek. Communicatiebeleid is door de Commissie-Barroso aangewezen als een eigenstandig beleidsterrein, met een eigen eurocommissaris, de Zweedse Margot Wallström – een Duitse journalist noemde haar zelfs de belangrijkste voortrekker van een opener en interactiever beleid. Ook het parlement en de lidstaten besteden meer aandacht aan communicatie en informatie, geïllustreerd door bijvoorbeeld de oprichting van europarlTV⁵ en een inventarisatie van nationale ervaringen op het gebied van informatie en communicatie (Council of the European Union, 2006a).

De kern van het voorgestelde communicatiebeleid is terug te vinden in vier Commissiestukken: 'Plan D' (2005), het communicatiewitboek (2006), 'Communiceren over Europa in partnerschap'

(2007) en 'Debate Europe' (2008).⁶ Deze stukken spreken onder meer over een menselijk gezicht voor de EU, zogenoemde managementcontracten tussen de Commissie en individuele lidstaten, een interinstitutionele overeenkomst en het opstellen van een gezamenlijke lijst van communicatieprioriteiten. Het beleid zou begrijpelijker moeten worden en aansprakelijkheid en legitimiteit zouden moeten toenemen, net als de betrokkenheid van de burgers.

Drie punten staan centraal, namelijk luisteren, een lokale benadering en partnerschap. *Luisteren* houdt in dat instellingen niet slechts informatie moeten verspreiden, maar burgers ook moeten betrekken in een dialoog. Een *lokale benadering* betekent dat de EU rekening moet houden met de lokale, regionale of nationale dimensies van Europees beleid, bijvoorbeeld door gericht te communiceren via regionale media of de vertegenwoordigingen van de Commissie en het Parlement in de lidstaten. *Partnerschap*, ten slotte, doelt op de noodzaak samenwerking tussen instellingen, lidstaten en andere belanghebbenden op communicatiegebied te vergroten.

Ook in Nederland zijn verschillende plannen gelanceerd om het Europadebat te stimuleren, zoals de lancering van de 'Nederland in Europa'-website⁷ en een bijbehorende grote opiniepeiling. Eind 2005 stelde toenmalig staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Atzo Nicolai voor het op campagnes gebaseerde communicatiebeleid te vervangen door een interactieve benadering gericht op actuele thema's, waarbij Europese ontwikkelingen beter ingebed zouden moeten worden in de nationale politiek.⁸

Een en ander wordt geconcretiseerd in de brief over Europacommunicatie van staatssecretaris Timmermans, die opvallende overeenkomsten vertoont met de Commissievoorstellen en waar-

in nadrukkelijk wordt verwezen naar mogelijke samenwerking met Commissaris Wallström.⁹ Bij Buitenlandse Zaken stelt men dat die overeenkomsten niet geheel toevallig zijn: er is sprake van een voortdurende dialoog met de Commissie, zij het niet van specifieke afstemming van standpunten. De brief is gebaseerd op dezelfde kernwaarden als die van de Commissie, namelijk dialoog met de burger, het belang van lokale settings en samenwerking tussen verschillende belanghebbenden. Daarbij zal de nadruk liggen op het stimuleren van betrokkenheid, informatievoorziening en debat, het versterken van onderwijs over Europa en het bevorderen en financieren van initiatieven van derden door middel van het Europafonds. De brief stelt verder dat het wenselijk wordt geacht dat het Verdrag van Lissabon snel wordt geratificeerd zodat het voor de meeste mensen ondoordringbaar debat over de instellingen kan worden beëindigd en vervangen door discussies over beleid.

Het aantal eigen initiatieven van de regering is beperkt, met uitzondering van de jaarlijkse Nacht van Europa, de al genoemde website en onderwijsmateriaal. Buitenlandse Zaken wil vooral stimuleren en faciliteren; de initiatieven die worden genomen zijn er voornamelijk op gericht anderen in staat te stellen debat en voorlichting over Europa te organiseren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland heeft Nederland vooralsnog niet de intentie een managementcontract met de Commissie te sluiten, omdat de bestaande samenwerking als goed wordt ervaren en dergelijke contracten daar weinig aan zouden toevoegen.

Europacommunicatie als panacee?

De Brusselse en Haagse voorstellen betekenen wellicht een koerswijziging,

maar het is zinvol om daar een drietal kritische kanttekeningen bij te plaatsen om al te optimistische verwachtingen te temperen.

In de eerste plaats lijken de mogelijkheden om *samen* te communiceren beperkt, met uitzondering over overkoepelende thema's zoals de euro. Dit werd ook door meerdere gesprekspartners opgemerkt. De instellingen hebben in de regel verschillende rollen en belangen in het beleidsproces: de Commissie komt met voorstellen, waarover de ministers besluiten, vaak samen met het EP. Bovendien hebben de drie centrale instellingen blijkens hun communicatiestukken elk een andere kijk op wie de leiding moet nemen: de lidstaten verwijzen naar de Commissie, de Commissie naar de lidstaten en het EP vindt zichzelf het belangrijkste. De lidstaten menen bovendien dat een en ander gebaseerd moet zijn op vrijwillige participatie, wat kan wijzen op een zekere vrijblijvendheid (vergelijk Council of the European Union, 2006b: 9). Bronnen binnen het Raadssecretariaat stellen zelfs dat de Commissievoorstellen een juridische basis missen. De verschillende opvattingen van de instellingen en de lidstaten maken overeenstemming over een interinstitutioneel akkoord volgens een Commissiemedewerker onwaarschijnlijk.

Dergelijke geluiden over de mogelijke obstakels voor een communicatiepartnerschap waren ook te horen in het debat over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer eind 2007.¹⁰ Zo wees Henk Jan Ormel (CDA) op de taak van het parlement om het kabinet te controleren, 'ook op de manier waarop het over Europa praat'.¹¹ Harry van Bommel (SP) noemde de verschillende visies van de veronderstelde partners, iets wat ook door staatssecretaris Timmermans werd erkend. Sterker nog,

verschillende Kamerleden wezen op het belang om Europa te politiseren en onderdeel te maken van het nationale politieke debat en wel voordat besluiten worden genomen; het laatste is tevens door het EP benadrukt (European Parliament 2006: 7). Ook een EP-communicatiemedewerker stelde dat het juist tegenstellingen zijn die Europa tot leven kunnen brengen en dat een partnerschap daarom vaak niet mogelijk zal zijn: 'Dit [het EP; PB] is een politieke instelling en zal dus nooit dezelfde boodschap hebben als de Europese Commissie die toch meer een uitvoerend orgaan is en één boodschap heeft. Dat heeft het parlement niet. (...) Wanneer komt Europa over het voetlicht, als je grote politieke tegenstellingen hebt; je moet politiek maken, klaar.'

Een tweede kanttekening betreft de *inhoud* van datgene wat er gecommuniceerd gaat worden. Het lijkt vanzelfsprekend dat wanneer het doel is de burgers meer bij de besluitvorming te betrekken, de nadruk primair zou moeten liggen op belangrijke actuele thema's en op de verschillende posities van de belanghebbenden, niet slechts op de successen van Europa. Zo stelde een Finse journaliste: 'There is so much, I wouldn't use the word propaganda, but official EU information, and there is clearly a very strong need for, let's say, objective information. (...) To me as a journalist you should always try and show not only the positive sides, but with every policy there are also challenges.'

Timmermans heeft benadrukt dat verschillende visies in het debat tot hun recht moeten kunnen komen, ook die van de regering. VVD'er Han ten Broeke verweet het kabinet daarom geen keuze te maken tussen het faciliteren van debat of propaganda. De

regelmatische discussies over de besteding van het Europafonds komen ook vaak terug op dit thema.

De Commissie lijkt wel degelijk te kiezen voor aandacht voor de successen van Europa. Op pagina 5 van 'Plan D' stelt zij bijvoorbeeld dat debatten zich zouden moeten richten op 'previous achievements and the concrete benefits'. Een dergelijke nadruk zal vrijwel zeker worden uitgelegd als propaganda, wat contraproductief kan zijn voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van Europese en nationale politici. Hierdoor zouden veel burgers zich juist verder van Europa kunnen afkeren. Het feit dat in het bijzonder de Commissiestukken een 'top-down' benadering lijken te kiezen, is in dit verband ook problematisch. Men heeft het over het creëren van een Europese publieke arena, maar is dit niet iets wat vanuit de burgers zelf moet komen? Het stellen van prioriteiten kan daar ook mee in conflict zijn, tenzij gebaseerd op de zorgen van de burgers.

Een derde kanttekening betreft precies dat laatste punt: de communicatie met de *burger*. Het is voorsnog vrij onduidelijk hoe de Commissie naar de burgers wil luisteren en ze wil betrekken in het debat. Ook de Nederlandse brief is hier niet altijd duidelijk over. Er wordt veel nadruk gelegd op opiniepeilingen en internet wordt voortdurend gepresenteerd als de oplossing. Maar in hoeverre kan men burgers zover krijgen om naar een website te surfen om deel te nemen aan een Europadebat? Daarom roept het EP de Commissie nadrukkelijk op ook aandacht te besteden aan kranten en televisie (European Parliament, 2006: 5). Zelfs als het lukt burgers via internet te mobiliseren, dan geeft dit geen enkele garantie dat er daadwerkelijk sprake zal zijn van debat

in plaats van het registreren van meningen. Dit laatste punt wordt geïllustreerd door onderzoek van Monaghan (2008) naar de bijdrage van belangenorganisaties aan het debat over het Grondwettelijk Verdrag. Hieruit blijkt dat er weinig werd gedaan met de meningen van de verschillende organisaties en dat er nauwelijks sprake was van debat.

De instellingen en de lidstaten dienen daarnaast verschillende communicatiestrategieën te ontwikkelen, want de gemiddelde Europeaan is op zoek naar andere informatie dan bijvoorbeeld een belangenorganisatie – een punt dat in het Kamerdebat onder meer werd benadrukt door europarlementariër Maria Martens (CDA/EPP). Dit kan echter wel ten koste gaan van een bredere discussie. De strategie om zich meer direct te richten tot lokale, regionale en nationale publieken, waarvan veel wordt verwacht in Commissie en EP, kan daarbij behulpzaam zijn. Denk bijvoorbeeld aan beleidsterreinen die in sommige regio's meer van belang zijn dan in andere. Dit leidt echter wederom tot de vraag hoe deze meningen in Brussel te verwerken en hoe verschillende meningen met elkaar in contact te brengen – een Europees debat te organiseren.

Slotbeschouwing: de politisering van Europa?

Een punt dat zowel impliciet als expliciet terugkomt bij de drie hiervoor gemaakte kanttekeningen, is de noodzaak Europa te politiseren. Deze constatering lijkt breed gedragen door gesprekspartners in Brussel en Den Haag. De plannen van Timmermans en Wallström kunnen slechts helpen de omstandigheden te scheppen om debatten mogelijk te maken, maar zij kunnen die niet zonder meer creëren. Politici en andere belanghebbenden zullen in alle

openheid moeten gaan discussiëren over Europa en hun idealen en de verschillen daartussen moeten benoemen. Op die manier zouden Europeanen gaan inzien dat er iets te kiezen valt. Belangrijk is daarbij op nationaal niveau dat Europa als onlosmakelijk deel van veel beleidsterreinen wordt geaccepteerd. Zelfs op terreinen waar Europese invloed op het eerste gezicht gering is – denk aan sociaal beleid of onderwijs – vinden er wel degelijk discussies plaats in Brussel en andere hoofdsteden die invloed hebben op het Nederlandse beleid, zij het misschien niet in de vorm van concrete wetgeving.

Waarover zouden dergelijke publieke debatten over Europa dan moeten gaan? Zoals Wennekers in haar stuk aangeeft is er in Nederland sprake van een breed gedragen en vrij stabiele steun voor het EU-lidmaatschap. Dat lijkt een onderwerp dat tot weinig discussie zal leiden. Concrete beleidsthema's kunnen dat wel. Bijvoorbeeld, dient de EU in tijden van recessie vast te houden aan de doelstellingen van haar klimaatbeleid? Willen we sociale voorzieningen die openstaan voor alle EU-burgers? Maar ook grotere verhalen kunnen daarbij worden aangehaald, zoals de verduurzaming van de Europese samenleving.

Rest de vraag of een politisering van de Europese besluitvorming mogelijk is. De huidige praktijk in Brussel en Den Haag is nadrukkelijk gebaseerd op een hang naar consensus. Politisering vereist dus een mentaliteitsverandering. Tegelijkertijd lijkt Europa vooralsnog redelijk goed te functioneren. Kortom, hier komt de klassieke tegenstelling effectieve besluitvorming versus populaire participatie om de hoek kijken: als voorstanders geen goed, overtuigend verhaal hebben is er in een gepolitiseerd Europa een kans dat besluiten

niet kunnen worden genomen door tegenstand van de burgers. Maar dat is dan ook de essentie van een democratische samenleving.

Noten

- 1 Met dank aan de verschillende gesprekspartners, de samenstellers en de overige auteurs van dit themanummer, alsmede aan Ludo Helleman.
- 2 Meningen komen natuurlijk ook tot stand in gesprekken en discussies met bijvoorbeeld familieleden.
- 3 <http://nl.youtube.com/eutube>.
- 4 Nicolai luidt struikelend Nederlands Europajaar in, *NRC Handelsblad*, 23 januari 2004; Best belangrijk?, *de Volkskrant*, 23 januari 2004.
- 5 <http://www.europarl.europa.eu/>
- 6 Deze en andere nota's zijn te lezen op http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/policy/index_en.htm.
- 7 Inmiddels omgedoopt in <http://www.europahoortbijnederland.nl>.
- 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 303, nr. 18.
- 9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 202, nr. 9 Herdruk.
- 10 Handelingen Tweede Kamer, 38ste vergadering, Europadebat, 19 december 2007.
- 11 Ibid: 38-3022.

Literatuur

- Beierwaltes, A., *Demokratie und Medien: der Begriff der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie in Europa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.
- Benz, A. en Y. Papadopoulos, Introduction. Governance and democracy: concepts and key issues, in: Benz, A. en Y. Papadopoulos (red.), *Governance and democracy: comparing national, European and international experiences*, Routledge, London, 2006, pp. 1-26.
- Bijsmans, P. en C. Altides, 'Bridging the gap' between EU politics and citizens? The European Commission, national media and EU affairs in the public sphere, in: *Journal of European Integration*, 2007, jrg. 29, nr. 3, pp. 323-340.
- Birza, L., Government communication and European integration, in: Katus, J. en W.F. Volmer (red.), *Government communication in the Netherlands: background, principles and functions*, Sdu, Den Haag, 2000, pp. 117-122.

- Buitenweg, K., Goedemorgen Europa, in: *De Nieuwe Reporter*, 5 september 2008, <http://www.denieuwereporter.nl/?p=1796>.
- Chavannes, M. (2006) Waar het 22 november niet over gaat, *NRC Handelsblad*, 21/22 oktober 2006.
- Council of the European Union, *Evaluation report on member states' activities during the reflection period – questionnaire*, 6199/06, 2006a.
- Council of the European Union, *Report on member states' information and communication activities during the reflection period*, 9701/1/06 REV 1, 2006b.
- Dienst Publiek en Communicatie, *Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2004*, Den Haag, 2005.
- European Commission, *Information, communication, openness*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994.
- European Parliament, *Report on the White Paper on a European Communication Policy*, A6-0365/2006, 2006.
- Kopper, G.G., E. de Bens, T. Frinault, e.a., News management processes of the European Union: reconstructing problem areas, in: AIM Research Consortium (red.), *Reporting and managing European news. Final report of the project 'Adequate Information Management in Europe' 2004-2007*, Projekt Verlag, Bochum, 2007, pp. 79-115.
- Lucardie, P., De campagne: David tegen Goliath?, in: Aarts, K. en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005, pp. 104-22.
- Mak, G., *In Europa. Reizen door de twintigste eeuw*, Atlas, Amsterdam, 2004.
- Meyer, C., Political legitimacy and the invisibility of politics: exploring the European Union's communication deficit, in: *Journal of Common Market Studies*, 1999, jrg. 37, nr. 4, pp. 617-39.
- Monaghan, E., 'Communicating Europe': the role of organised civil society, in: *Journal of Contemporary European Research*, 2008, jrg. 4, nr. 1, pp. 18-31.
- Pijpers, A., Europa gaat niet über alles, *de Volkskrant*, 6 december 2006.
- Saunders, K., *Communicating politics in the twenty-first century*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2009.
- Sneijder, P., Doolhof Europa, in: Hoogstraten, M. van en E. Jinek (red.), *Het maakbare nieuws. Antwoord op Joris Luyendijk – buitenlandcorrespondenten over hun werk*, Balans, Amsterdam, 2008, pp. 97-107.
- Soetendorp, B. en K. Hanf, The Netherlands: growing doubts of a loyal member, in: Hanf, K. en B. Soetendorp (red.), *Adapting to European integration. Small states and the European Union*, Longman, London, 1998, pp. 36-51.