

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 voorzichten 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 hoc politiek. 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

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

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-

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.