

Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingen crisis

Monnets aloude recept van Europese crises beantwoorden met verdere integratie lijkt uitgewerkt. Het leidt niet tot meer, maar tot een verdeelder Europa. Toch zet Duitsland, daarin gesteund door de Commissie, bij zowel de euro- als de vluchtelingen crisis in op meer Europese regels en minder handelingsvrijheid voor de lidstaten.

BEN CRUM

Hoogleraar Politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam & co-directeur van Access Europe, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies

Mensen die verwachten dat een bij uitstek grensoverschrijdend probleem als de vluchtelingen crisis vraagt om een Europese respons, zijn de afgelopen maanden veelvuldig teleurgesteld: waar was de Europese Unie toen we haar nodig hadden? De moeizame en onbevredigende reactie van de EU op de vluchtelingen crisis vertoont bovendien opvallende parallellen met de moeizame manier waarop de EU het hoofd heeft geboden aan de financiële crisis en de gevolgen die deze crisis had voor de stabiliteit van de euro.

Met deze ervaringen is het perspectief van Europese samenwerking anno 2016 fundamenteel anders dan tien jaar geleden. In de Europese reactie op beide crises springen met name drie problematische ontwikkelingen in het oog. Ten eerste wordt de politieke speelruimte sterk bepaald door afspraken die vastliggen op Europees niveau. Ten tweede dreigt de EU eenzijdig te vervallen in het produceren van regels zonder de bijbehorende politieke wil, overtuiging en draagvlak te kunnen bieden. Deze

ontwikkeling kan, ten derde, als een symptoom worden gezien van het ontstaan van een 'Duits Europa' (Ulrich Beck), waarvan andere EU-lidstaten zich in toenemende mate afkeren.

Asymmetrische ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Afgelopen november passeerde het aantal asielaanvragen in Nederland in 2015 de 54.000, het aantal dat in 1994, op het hoogtepunt van de Joegoslavië crisis, werd gehaald. Tijdens de vluchtelingen crisis van destijds was in Duitsland de paniek al twee jaar eerder uitgebroken toen de teller op 438.000 aanvragen kwam. De Duitsers besloten daarop een amendement op de grondwet aan te nemen waarmee het recht op asiel werd ingetrokken voor vluchtelingen die via andere veilige landen naar Duitsland waren gereisd.

De vergelijking tussen de huidige vluchtelingen crisis en die van begin jaren negentig is veelzeggend. In de eerste plaats suggereert ze

dat grote vluchtelingenstromen in de huidige wereld een terugkerend fenomeen zijn, waarvan de regelmaat en de omvang eerder toe dan af zullen nemen. In een wereld waarin haast iedereen toegang heeft tot internet en mobiele telefonie en in contact staat met bekenden in het buitenland, is bij aanhoudend oorlogsgeweld migratie de voor de hand liggende optie.

Bovendien laat de vergelijking zien dat West-Europese landen nog steeds met hun handen in het haar zitten als zo'n vluchtelingenstroom zich aandient. Opvangcapaciteit moet improviserderwijs en met aanzienlijke tegenstand gecreëerd worden, en beleidsregels staan onder druk of worden zelfs gebroken. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de genoemde inperking van het Duitse asielrecht voor vluchtelingen die via veilige landen zijn gereisd. Het geldt evenzeer voor de minimale zorgwaarborgen voor vluchtelingen waaraan Europese landen zijn geëncmitteerd.

Ten slotte brengt het pijnlijk aan het licht hoe weinig gezamenlijk beleid er de afgelopen decennia op dit punt in Europees verband tot stand is gebracht. In de EU zijn de afgelopen twintig jaar talloze verklaringen afgelegd over de gemeenschappelijke 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'. Zo gauw er zich een crisis aandient, blijken die echter van zeer beperkte waarde.

De gebeurtenissen van het afgelopen jaar maken vooral zichtbaar hoe scheef en onvolledig die Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot nu toe is ingericht. Het meest in het oog springende politieke resultaat is (of misschien moeten we zeggen was) het afschaffen van de reguliere grenscontroles tussen de 22 EU-lidstaten en vier niet-EU-landen die zich hebben aangesloten bij het Verdrag van Schengen. In de tweede plaats zijn er, specifiek met betrekking tot het asielbeleid, de Dublin-afspraken. Deze afspraken regelen dat asielzoekers hun aanvraag slechts kunnen indienen bij één lidstaat, in principe het land van aankomst, en voorzien daartoe in een Europees registratiesysteem voor vingerafdrukken (Eurodac). Ten slotte is er een pakket

aan asielrichtlijnen die vooral procedureel en randvoorwaardelijk van karakter zijn.

Als je deze afspraken in hun bredere context beziet, dan valt op hoe beperkt en onvolledig ze zijn. Meest opvallend is wel dat elk land nog steeds zijn eigen asielcriteria vaststelt. Daardoor lopen de honoreringspercentages sterk uiteen. Terwijl in Zweden 77% van alle asielaanvragen werd toegekend in 2014, was dat in Hongarije bijvoorbeeld slechts 9%.¹ Het afschaffen van de reguliere grenscontroles is evenmin gepaard gegaan met een integratie van het interne veiligheidsbeleid. Dat werd afgelopen november treffend geïllustreerd toen na de terroristische aanslagen heel België in opperste staat van paraatheid werd gebracht, maar aan de Nederlandse kant van de grens geen zichtbare maatregelen noodzakelijk waren. Een derde aspect dat duidelijk achterbleef is de gezamenlijke bewaking van de externe grenzen. Ook hier is de verantwoordelijkheid primair bij de betreffende landen blijven liggen. Deels was dit omdat de betreffende landen beducht waren voor externe bemoeienis, maar de overige landen stonden ook allesbehalve te springen om hierin te investeren.

Migratiebeleid EU: ophogen of teruggedraaien?

De Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt dus gekenmerkt door een grote asymmetrie in de mate van beleidsintegratie. Juist door die asymmetrie blijven de afspraken die wel zijn gemaakt, zoals het Schengenverdrag en de Dublin-afspraken, kwetsbaar. Sterker nog, in de huidige crisissituatie ondermijnen deze afspraken het handelingsvermogen van de lidstaten in plaats van dat ze het versterken. Los van de vraag hoe het belang van de vluchtelingen uiteindelijk het best is gediend, heeft Schengen allesbehalve bijgedragen aan de beheersbaarheid van de situatie. De afwezigheid van interne grenscontroles in Europa heeft een belangrijke rol gespeeld bij de omvang en de vorm die de vluchtelingenstroom in 2015 heeft aangenomen.

Als een groot deel van de problematiek inderdaad het gevolg is van asymmetrie bij de beleidsintegratie op nauw gerelateerde terreinen, zoals grensbewaking, asiel- en veiligheidsbeleid, dan zijn er grofweg twee richtingen om de symmetrie te herstellen: ophogen of teruggedraaien.

De logica van het ophoogscenario is om zo snel mogelijk de achterstanden in integratie te dichten en te zorgen voor effectieve Europese samenwerking waar die tot dusver in gebreke is gebleven. Vanwege het feit dat de vluchtelingenproblematiek van nature grensoverschrijdend is, ligt het ook voor de hand om primair op Europees niveau naar oplossingen te zoeken, zoals een gemeenschappelijk asielbeleid op basis van centraal vastgestelde criteria en quota, verdere integratie van veiligheidsbeleid en veiligheidsdiensten, en een Europese grenspolitie.

Voorstanders van dit soort Europese voorstellen doen er echter goed aan zich af te vragen waarom zulke maatregelen niet al eerder zijn genomen. In essentie ligt de reden hiervoor namelijk in het feit dat het om fundamentele politieke bevoegdheden gaat waarover zeer uiteenlopende opvattingen leven in de EU-lidstaten en waaraan zij van oudsher op zeer verschillende wijze invulling hebben gegeven.

Met name het immigratiebeleid is door uiteenlopende historische ervaringen getekend. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen landen met en landen zonder een koloniaal verleden. Belangrijker nog is het feit dat in een groot deel van West-Europa het debat over immigratie sterk wordt beïnvloed door de maatschappelijke consequenties van de arbeidsmigratie uit Noord-Afrika en Turkije vanaf eind jaren zestig. Landen uit Zuid-Europa fungeerden daarentegen aanvankelijk eerder als zenders dan ontvangers van arbeidsmigranten, en voor de landen uit het voormalige Oostblok is het hele idee van asiel- en migratiebeleid een relatief nieuw fenomeen.

Dit soort achtergronden spelen een belangrijke rol in de verschillen in de mate van gastvrijheid en de aandachtspunten die een rol

spelen bij de beoordeling van asielaanvragen. Een geïntegreerd beoordelingssysteem kan onmogelijk tegemoetkomen aan deze nationale gevoeligheden, en zou daarom al snel als een Europese dwingelandij worden ervaren.

De pogingen die afgelopen jaar zijn gedaan om asielzoekers te herverdelen wijzen ook op de onhaalbaarheid van een centraal verdelingssysteem. De herverdelingsquota die Europese regeringen najaar 2015 aannamen waren vooral ingegeven door de getoonde opvangbereidheid van de verschillende lidstaten in plaats van dat ze een objectieve verdeelsleutel volgden. Het toegezegde aantal van

Voorlopig is de herverdelingsleutel voor vluchtelingen een lachertje

160.000 mensen die onder de lidstaten zouden worden herverdeeld was op zichzelf al een fractie van het totaal aantal asielzoekers. En zelfs dan bleek er een enorme kloof te zijn tussen de toezeggingen op papier en de praktijk. Begin 2016 hadden de lidstaten slechts 4.237 opvangplaatsen beschikbaar gesteld en was een lachwekkend aantal van 272 asielzoekers daadwerkelijk herverdeeld.²

Logischerwijs is de aandacht verschoven naar andere beleidsmaatregelen. Lidstaten voeren nationale grenscontroles stukje bij beetje weer in, laatstelijk door Zweden en Denemarken. Het is maar zeer de vraag of deze inderdaad slechts tijdelijk zullen zijn, zoals binnen het Schengenverdrag wordt verondersteld. Tegelijkertijd richt de gezamenlijke Europese aanpak zich op het indammen van de toestroom door enerzijds Turkije te paaien om zoveel mogelijk vluchtelingen binnen zijn grenzen op te vangen en anderzijds alsnog werk te maken van een effectieve gezamenlijke controle van de EU-buitengrenzen.

Deze verschuivingen wijzen eerder in de richting van het terugdraaiscenario. Dit veronderstelt dat met name het Schengenverdrag te ver op de andere beleidsaspecten vooruit heeft gelopen en dat dit onder druk van de vluchtelingencrisis dus weer (deels) moet worden teruggedraaid. Vanuit dit perspectief moet je constateren dat het afschaffen van interne grenscontroles een brug te ver is zolang het niet alleen ontbreekt aan een effectieve gezamenlijke controle van de buitengrenzen, maar bijvoorbeeld ook aan een eenduidig asielbeleid en aan een vergaand geïntegreerd intern veiligheidsbeleid.

Wellicht had een dergelijke asymmetrie nog kunnen werken als de Schengenafspraken beperkt waren gebleven tot de vijf oorspronkelijke ondertekenaars in 1985 die veilig binnen een ring van omliggende EU-lidstaten zijn gesitueerd: de Benelux, Duitsland en Frankrijk. Maar met de uitbreiding van de Schengenlanden tot 26, waardoor de buitengrenzen bij Rusland, Turkije en de Middellandse Zee kwamen te liggen, is dat niet langer vol te houden. Dit besef motiveert ook de voorstellen tot invoering van een mini-Schengen, zoals onder andere door minister Dijsselbloem gesuggereerd.

Overeenkomsten tussen de vluchtelingen- en eurocrisis...

Het is instructief de vluchtelingencrisis te vergelijken met de eurocrisis. In beide gevallen is een adequaat Europees antwoord bemoeilijkt door de asymmetrie van beleidsintegratie. In het geval van de vluchtelingencrisis hief men interne grenscontroles op zonder dat dit vergezeld ging van een daadwerkelijk geïntegreerd asielbeleid. De onevenredig grote impact van de financiële crisis op de eurozone werd in grote mate versterkt door het feit dat het monetair beleid wel volledig geïntegreerd is, maar het economisch beleid primair onder controle van de nationale regering is gebleven.

In beide gevallen ligt aan die asymmetrie een vergelijkbare logica ten grondslag. Vanuit overwegingen van praktische functionaliteit

en efficiency is er veel voor te zeggen om gezamenlijke Europese regelingen in te voeren, zoals de euro en Schengen. Sinds Jean Monnet hebben voorvechters van verdere integratie dergelijke grote stappen vooruit ook beschouwd als een middel om integratie op aanpalende beleidsterreinen af te dwingen.³

De verwachting van een dergelijke 'spillover' miskent echter de mogelijkheid dat die aanpalende beleidsterreinen dusdanig politiek gevoelig zijn dat nationale regeringen zich ertegen verzetten om hun politieke speelruimte ondergeschikt te maken aan gemeenschappelijke Europese besluiten.⁴ Dat geldt bij uitstek voor het economisch en het asielbeleid. Daar komen verschillende landen en regeringen tot sterk uiteenlopende keuzes die regelmatig inzet zijn van een heftig maatschappelijk debat. Juist aan dat vermogen om dergelijke politieke keuzes gezamenlijk te bediscussiëren en te beslechten ontbreekt het in Europa. Al met al is dat dus een goede reden om terughoudend te zijn met het centraliseren van deze bevoegdheden.

In rustige, voorspoedige tijden leiden deze vormen van asymmetrische integratie niet tot directe problemen. Ze komen aan de oppervlakte op het moment dat zich een crisis voordoet, en dwingen dan tot een keuze om de integratie van beleid op te hogen dan wel terug te draaien. Sterker nog: in tijden van crisis blijken de Europese afspraken de nationale speelruimte aanzienlijk te beperken en nopen ze tot betwistbare politieke prioriteiten.

In de eurocrisis dwong de primaire zorg om het behoud en de stabilisering van de gezamenlijke munt bijvoorbeeld tot een vergaande insnoering van de overheidsfinanciën en verhinderde het een vraagstimulerend beleid. Ook in de vluchtelingencrisis zie je dat vanuit de wil om de Schengenzone te behouden, de aandacht in de eerst plaats uitgaat naar het versterken van de buitengrenzen en pas daarna naar een rechtvaardig asielbeleid.

In zowel de eurocrisis als de vluchtelingencrisis is de gevoeligheid van de asymmetrieën verder versterkt door de tendens van Europese

beleidsvorming om zoveel mogelijk landen in te sluiten. Zowel de euro als Schengen is in eerste instantie ontworpen door en voor een beperkte groep kernlanden, in het bijzonder Duitsland, Frankrijk en de Benelux. De verschillen tussen deze landen, ook in termen van economisch beleid en asielbeleid, zijn aanzienlijk, maar er is ook een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid die heeft geleid tot parallellen in de nationale belangen en tot een lange ervaring met onderlinge samenwerking.

Zowel de euro als Schengen is in eerste instantie ontworpen voor een klein groepje landen

Binnen de kaders van de Europese Unie bestaat er echter grote druk om afspraken tussen de kernlanden uit te breiden tot de andere lidstaten (en soms zelfs tot niet-EU-leden). Deels is het een juridische logica die ertoe aanzet om alle lidstaten gelijkwaardig te behandelen binnen de gezamenlijke verdragsrechtelijke structuur. Deels wordt het gevoed door ideologische visies op Europese samenwerking als een inherent vooruitstrevend, expansief proces of, zoals het EU-verdrag het zegt, 'een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren'.

Uiteindelijk denken alle betrokken landen ook belang te hebben bij het volgen van deze uitbreidingslogica. Voor de toetreders is deelname aan de euro en aan Schengen een middel tot modernisering en een bevestiging van hun volwaardige plek in Europa. De kernlanden verwelkomen de bereidheid van nieuwe leden om zich te conformeren aan hun afspraken en verwachten dat zij zich ook daadwerkelijk aan deze afspraken zullen houden.

Het onvermijdelijke gevolg van de expansiedrang van dergelijke Europese samenwerkingsarrangementen is dat de diversiteit

tussen de betrokken landen toeneemt. Terwijl zij gelijkgeschakeld worden in bepaalde aspecten, zoals een gezamenlijke munt en de afwezigheid van interne grenscontroles, neemt met elke uitbreiding de diversiteit toe, in termen van aanpalend beleid (economisch beleid, asielbeleid) maar ook in termen van ervaringen waar ieder land aan wordt blootgesteld (conjuncturele crises, vluchtelingenstromen).

Gedurende crises zijn het die verschillen die problematisch worden. In zowel de euro- als de vluchtelingencrisis hebben we dan ook scherpe geografische scheidslijnen zien ontstaan tussen kern en periferie die een vergelijkbare logica volgen. De kernlanden beklagen zich dat de perifere landen zich onvoldoende aan de regels houden en proberen hen te disciplineren. De perifere landen doen op hun beurt een beroep op de solidariteit van de kernlanden om hun lasten te verlichten en verzetten zich tegen de eisen die worden opgelegd. In beide crises heeft Duitsland zich ontpopt als het belangrijkste kernland en geldt Griekenland als het meest kwetsbare land in de periferie.

... maar ook fundamentele verschillen

Er zijn ook belangrijke verschillen in de structuur van beide crises. Een eerste verschil is dat het in de vluchtelingencrisis niet de Europese burgers zijn, maar de vluchtelingen die in de eerste plaats getroffen worden door het uitblijven van een adequate beleidsreactie. Waar op de hoogtepunten van de eurocrisis de Europese regeringsleiders gedwongen werden om ter plekke tot actie over te gaan, bijvoorbeeld door het aanbieden van noodleningen aan landen in acute financiële nood, wordt de prijs van een gebrek aan daadkracht in de vluchtelingencrisis veel minder direct gevoeld. Dat vergroot het risico dat ze als een veenbrand blijft voortwoekeren zonder enige effectieve ingreep.

Het andere fundamentele verschil betreft de kosten en risico's van het terugdraaiscenario. In het geval van de eurocrisis is de moge-

lijkheid van het terugdraaien van de mone-taire unie, of zelfs maar het uittreden van een enkel land zoals Griekenland, politiek steeds uitgesloten.⁵ Niemand kon de gevolgen over-zien, maar de algemene inschatting was dat dergelijke stappen tot dusdanige financiële en economische instabiliteit zouden leiden dat de welvaart en het voortbestaan van de samen-werking in de EU als geheel in gevaar kwamen.

Ook nu weer verbinden verschillende regeringsleiders, niet in de laatste plaats de Duitse bondskanselier, het lot van Schengen rechtstreeks aan dat van de algehele Euro-pese samenwerking en stabiliteit.⁶ De vraag is of dat terecht is. We zien nu al dat het in de praktijk mogelijk is (tijdelijke) grenscontroles weer in te voeren. Weliswaar bemoeilijkt dit het dagelijks leven van werkforensen tussen bijvoorbeeld Denemarken en Zweden, en wel-licht staat menig toerist komende zomer weer in ouderwets lange rijen. Maar hoewel het terugdraaien van Schengen zeker kosten en efficiëncyverliezen met zich meebrengt, ont-breekt het in dit geval aan de systeemrisico's die een dergelijk scenario politiek ondenk-baar maakten in het geval van de euro.

De grote weerstand onder Europese politici tegen het terugdraaien van Schengen lijkt daarom in belangrijke mate te zijn ingegeven door de symbolische betekenis van deze stap: het onderkennen dat op dit punt een politieke inschattingsfout is gemaakt en het accepteren dat binnen de Europese samenwerking soms ook een stap terug kan en moet worden ge-maakt. Het vermogen om terug te komen op eerder genomen besluiten is in principe een kenmerk van een volwassen politiek systeem en is zeker onvermijdelijk in een politiek sys-teem zoals de EU, dat in hoge mate experimen-teel van karakter is.

Het lijkt er echter soms op dat politici als Merkel en de leden van de Europese Com-missie vrezen dat het hele project op losse schroeven komt te staan als er inderdaad een element van Europese integratie wordt teruggedraaid. Deels is dit ingegeven door de manier waarop het Europese project van ouds-

her is gedefinieerd als een steeds verder ver-diepend project. Anderzijds weerspiegelt deze zorg natuurlijk ook de grote gevoeligheid van het bredere politieke klimaat waarin de Euro-pese samenwerking momenteel verkeert.

Een Duits Europa?

De één jaar geleden overleden Duitse socio-loog Ulrich Beck ontleende de titel van zijn laatste boek aan Thomas Mann: *Das deutsche Europa* (2012). Becks analyse werd met name ingegeven door de eurocrisis en de wijze waar-op de Duitse regering zich daarin opstelde. Op de uiteindelijke Europese aanpak stonden dan ook onmiskenbaar Duitse vingerafdruk-ken: een stap terug in Europese integratie was ondenkbaar en de bevinding dat regels niet werden nageleefd ging men te lijf met meer regels. De Duitse begrotingssystematiek werd de leest waarop ook de overheidsfinanciën in de andere eurolanden geschoeid werden.

De manier waarop Europa heeft gereageerd op de vluchtelingencrisis suggereert echter dat de aanpak van de eurocrisis allerminst een incident is geweest: weer staat Duitsland in het brandpunt van de Europese besluitvor-ming, weer is elke stap terug in het integratie-proces taboe, en weer richt een groot deel van de politieke energie zich op het invoeren en versterken van het gezamenlijke regelkader.

Groot verschil is dat er veel minder directe financiële druk staat op de lidstaten die wei-geren te voldoen aan de wensen van de as Berlijn-Brussel. Daardoor blijven directe in-breuken op de nationale autonomie zoals die hebben plaatsgevonden in Griekenland en an-dere bailout-landen (vooral nog) achterwege.⁷ Tegelijkertijd is daarmee ook de kans op een gezamenlijke Europese aanpak aanzienlijk kleiner, en ligt het veel meer voor de hand dat de Europese beleidsreacties in belangrijke mate gefragmenteerd en ongecoördineerd blijven.

De ontwikkeling van een Duits Europa is echter evenzeer het gevolg van het wegkij-ken van de andere grote lidstaten.⁸ Met een

volksraadpleging in het verschiet is het maar zeer de vraag of het Verenigd Koninkrijk zijn EU-lidmaatschap zal voortzetten. Frankrijk loopt nog steeds niet in het door de Duitsers voorgestane financiële gareel. Bovendien ontvouwen president Hollande en zijn regering hun internationale ambities in toenemende mate buiten de Europese kaders, zoals met het voorzitterschap van de recente mondiale klimaatconferentie en het intensieve diplomatieke verkeer om een brede coalitie op te bouwen tegen IS. De Italiaanse premier Renzi is inmiddels de meest uitgesproken criticus van de Duitse regering. Verder hebben recente verkiezingen in Polen een zeer dubieuze regering aan de macht gebracht en in Spanje tot een politiek vacuüm geleid.

Door aan te sturen op verdere integratie brengt Duitsland de EU in gevaar

Uit deze situatie doemt een beeld op van een EU die Duitsland wanhopig bij elkaar probeert te houden met behulp van steeds meer nieuwe gezamenlijke regels, terwijl andere lidstaten zich steeds meer van Duitsland afwenden en hun focus leggen op hun nationale beleid dan wel op andere internationale kaders. Dat proces zal vanzelfsprekend versneld worden als ook in West-Europa (bijvoorbeeld Frankrijk, Nederland) partijen aan de macht zouden komen die zich nadrukkelijk uitspreken tegen het (verdergaande) integratieproces.

Waarschijnlijker dan dat de EU dan met een knal uit elkaar barst, is het scenario dat ze langzamerhand haar relevantie verliest en zich schaart bij de vele internationale organisaties die vooral nog een papieren leven leiden.⁹ Een dergelijk scenario is allesbehalve onafwendbaar, maar prominente Europese

politici als Guy Verhofstadt en Frans Timmermans hebben een punt als ze benadrukken dat de EU momenteel op een kruispunt staat: als het roer niet omgaat kan het Europees project zomaar de vergetelheid in boemelen.

Vuistregels voor een relevante Unie

Hoe dan stelt de EU haar relevantie veilig? Een eerste vereiste is dat het EU-beleid uitdrukkelijk in dienst wordt gesteld van de leden. Dat impliceert dat men maatregelen op Europees niveau motiveert vanuit het vergroten van het handelingsvermogen van de lidstaten, in plaats van dat ze vanuit een behoefte aan eenduidigheid en controleerbaarheid worden opgelegd.

Een dergelijke benadering verzet zich tegen de Monnetiaanse neiging om elke crisis te gebruiken als een kans om het integratieproces verder uit te breiden en te verdiepen, maar legt de nadruk op het behouden en consolideren van de bestaande verworvenheden van integratie. Zij impliceert verder de erkenning dat differentiatie onvermijdelijk is, waarbij lidstaten binnen de bredere politieke kaders van de Unie op verschillende beleidsterreinen samenwerken in uiteenlopende formaties.

Als we deze vuistregels vertalen naar de huidige vluchtelingencrisis, dan vereisen ze in de eerste plaats de erkenning dat asielbeleid in de praktijk een nationale verantwoordelijkheid is en blijft, en dat een geïntegreerd Europees asielbeleid, met bijbehorende quota, momenteel een brug te ver is. Voor zover Schengen het vermogen van lidstaten om invulling aan dat beleid te geven ondermijnt, is er veel voor te zeggen om grenscontroles, tenminste tijdelijk, weer in te voeren.

Niet alleen kan dat een ontmoedigend effect hebben op een deel van de vluchtelingen, zonder de voortdurende preoccupatie met het openhouden van de interne grenzen, maar ook vergroot het de ruimte van de lidstaten om zelf weer de verantwoordelijkheid te nemen voor hun asielbeleid. Samenwerking tussen EU-lidstaten kan vervolgens land voor

land worden opgebouwd op basis van een compleet beleidspakket waarbij het afschaffen van interne grenscontroles slechts het sluitstuk is van gezamenlijke afspraken over de controle van de externe grenzen en de onderlinge verdeling van asielzoekers.

Tot slot volgt uit de voorgaande analyse dat het van groot belang is dat het leiderschap en het eigenaarschap van de Europese samenwerking breed gedeeld worden en blijven. Leiderschap in Europa hoeft niet per definitie samen te vallen met het bepleiten van verdere integratie, hoe begrijpelijk de neiging van Brussel en Berlijn ook mag zijn om het tekortschieten

van Europese regels te bestrijden met meer Europese regels.

Juist om tegenwicht te geven aan die tendens is het van groot belang dat regeringen uit landen als Frankrijk, Italië en Nederland zich actief engageren met de Europese agenda. En dat zij die agenda ook claimen om ruimte te maken voor nationale keuzes wanneer de verschillen tussen de lidstaten pregnant worden en ook andere waarden in het geding zijn dan de waarde van Europese samenwerking. Het voorzitterschap van de Raad in de eerste helft van 2016 biedt Nederland een uitgelezen podium om een dergelijke rol te spelen.

Noten

- 1 Eurostat (20 maart 2015), *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*, Issue nr. 3/2015. p. 12.
- 2 European Commission (2016), *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism* (stand van zaken per 8 januari 2016).
- 3 Ernst Haas (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press. Deze benadering is wetenschappelijk gesteund tot de theorie van het 'neo-functionalisme'.
- 4 Liesbet Hooghe & Gary Marks (2009), 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science* 39(1), pp. 1-23. In het wetenschappelijke debat is deze kritiek van de politieke ongevoeligheid van het neo-functionalisme verwoord in de 'post-functionalistische' positie.
- 5 Ben Crum (2012), 'Het democratisch dilemma van de muntunie', in: *S&D* 2012/5, p.59.
- 6 'Angela Merkel – "Wir sind verwundbar"', in: *Die Welt* (11 januari 2016), www.welt.de/politik/deutschland/article150890730/Angela-Merkel-Wir-sind-verwundbar.html.
- 7 Merk op dat er signalen zijn dat artikel 7 in het EU-verdrag voor vergrijpen tegen de basiswaarden van de EU zich – terecht of ten onrechte – aandient als een mogelijke alternatieve route om EU-lidstaten te disciplineren.
- 8 Ben Crum (8 januari 2016), 'Verwacht niet te veel van Nederlands EU-voorzitterschap', in: *Reformatisch Dagblad*, www.refdag.nl/opinie/verwacht_niet_te_veel_van_nederlands_eu_voorzitterschap_1_964566, waaraan de volgende zinnen zijn ontleend.
- 9 Jan Zielonka (2014), *Is the EU doomed?*, Cambridge: Polity Press.