

De essentie van Europa is diversiteit

Het drama rond de aanstaande Brexit heeft de roep om uit de Europese Unie te stappen in andere lidstaten doen verstommen. Maar wie het euroscepticisme, dat nog steeds alom aanwezig is, niet serieus neemt, blaast uiteindelijk het Europese project op. Catherine de Vries laat zien dat de bezwaren tegen de EU per land verschillen. Haar advies: wees realistisch en laat het streven naar dwingende harmonisatie los.

CATHERINE DE VRIES

Hoogleraar Politiek Gedrag in Europa, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam; recent verscheen van haar hand 'Euroscepticism and the Future of European Integration'

Meer dan een halve eeuw integratie in de Europese Unie heeft een diepgaande verwevenheid gecreëerd tussen het politieke, economische en sociale lot van de lidstaten. Tegelijkertijd wordt de Europese Unie geplaagd door diepe verdeeldheid en conflicten binnen en langs haar grenzen. De politieke breuklijnen doorkruisen het continent: noord en zuid zijn verdeeld over economische hervormingen en bezuinigingen, oost en west zijn verdeeld over migratie en mensenrechten.

Tegelijkertijd neemt onder de bevolking het euroscepticisme toe. Dat sentiment beperkt zich niet langer tot kleine segmenten in de samenleving, tot extremistische politieke partijen of tot specifieke economische cycli. Klaagde voormalig minister-president Balkenende jaren geleden nog dat burgers onvoldoende belangstelling toonden voor Europa, de huidige premier merkte in een recente speech in Berlijn op dat het 'een understate-

ment [is] om te zeggen dat de toekomst van het Europese project de gemoederen nogal bezighoudt'.¹ De tijden zijn veranderd.

Hoe het groeiende euroscepticisme te duiden? Is het de groeispurt van een verder levensvatbaar eenwordingsproject of zijn het de tekenen van een blijvend onbehagen over Europa? Is eurosceptis de motor achter de recente successen van extreme politiek stromingen die renationalisering van bevoegdheden bepleiten, of spelen hier andere zaken? Heeft een sceptische houding onder de bevolking gevolgen voor nationale en Europese politici als ze Europese politiek willen bedrijven? In deze bijdrage staan deze vragen centraal.²

Euroscepticisme

Lang leek de publieke opinie er niet echt toe te doen in het zich steeds maar verder verdichtende proces van Europese eenwording.

Tekenend is de uitspraak van Ernst Haas, een van de grondleggers van Europese studies, in zijn baanbrekende boek *The Uniting of Europe* uit 1968: 'Het is even onpraktisch als onnodig om je toevlucht te zoeken tot onderzoek van de publieke opinie... Het is genoeg om de politieke elites in de deelnemende landen te bestuderen, om hun reacties op integratie te onderzoeken en verandering in hun houding hieromtrent te beoordelen.'³

Maar de tijden zijn inderdaad veranderd. Het proces van Europese eenwording kunnen we niet langer begrijpen zonder oog te hebben voor de opvattingen van burgers. In een periode waarin Europa te maken heeft met de grootste economische, politieke en maatschappelijke uitdagingen sinds de Tweede Wereldoorlog, wordt het integratieproject door burgers flink ter discussie gesteld. Hierdoor ziet de Europese Unie zich geconfronteerd met een existentiële uitdaging: de niet eerder vertoonde ontwikkelingen in supranationaal bestuur van de afgelopen jaren hebben geleid tot grotere scepsis onder de bevolking en tegelijkertijd leunt de Europese Unie meer dan ooit op de publieke steun voor haar legitimiteit.

We kunnen de publieke opinie ten aanzien van Europa misschien het beste begrijpen door de metafoor van een caleidoscoop. Net als bij een caleidoscoop is het beeld dat burgers zich van Europa vormen een weerspiegeling. Een weerspiegeling van de nationale omstandigheden waarin zij zich bevinden. Opvattingen over de EU gaan niet alleen over zaken die in Brussel gebeuren, maar ook over de nationale context waarin mensen zich bevinden, en hoe ze die context ervaren.

Euroscepticisme komt tot stand door de voordelen van het huidige EU-lidmaatschap — de status quo — te vergelijken met de mogelijke voordelen van een alternatieve situatie. De vraag is dus: hoe zou het ons en ons land zijn vergaan buiten de Europese Unie? Dit alternatief betreft een contrafeitelijke situatie die mensen niet kunnen zien of ervaren. De voordelen van zo'n alternatieve situatie moe-

ten dus geschat worden. Contrafeiten waren de essentie van de Brexit-campagne in Groot-Brittannië. Wat als ons land niet lid was van de Europese Unie, hoeveel geld zouden we dan besparen? Hoe goed of slecht zou het dan met onze economie en handel gesteld zijn?

Het afwegen van de voor- en nadelen van een status quo versus de mogelijke alternatieve situatie klinkt wat abstract. Laat ik het wat concreter maken. Iedere burger (of groep burgers) heeft baat bij de voorziening van publieke goederen en diensten in zijn land, zoals wegen, een publieke omroep, nationale defensie et cetera. Maar sommige van deze publieke

Euroscepticisme moet je kunnen veroorloven; de zuidelijke lidstaten kunnen dat niet

goederen en diensten vereisen internationale samenwerking om dankzij schaalvoordelen efficiënt te kunnen worden geleverd, bijvoorbeeld handel of milieubescherming.⁴ Als een land deel uitmaakt van de Europese Unie kunnen burgers publieke goederen en diensten gebruiken die nationale stelsels zelf niet zouden kunnen leveren. Maar deze voordelen kunnen ook als duurbetaald worden beleefd, zoals het moeten accepteren van de gerechtelijke en politieke invloed van het Europese Hof of de Europese Centrale Bank.

De vraag is dus hoe mensen precies een schatting maken van de voordelen (of nadelen) van de alternatieve situatie. Dat doen ze bijvoorbeeld door de huidige situatie in hun land naar de toekomst te extrapoleren. Dit leidt tot een opmerkelijk patroon: de mate van eurosceptis is hoger in lidstaten die het economisch en politiek gezien beter gaat, en lager in landen die het moeilijk hebben.



Gaat het goed met hun land, dan denken mensen eerder dat dit buiten de Unie ook zo zal zijn. Andersom geldt dat als mensen ervaren dat het in hun land economisch en politiek gezien niet zo goed gaat, zij de voordelen van de status quo van het lidmaatschap beter zullen inschatten dan die van de alternatieve situatie. In deze context is er geen haalbare exit-optie voor lidmaatschap. Steun voor de Europese Unie zal daarom groter zijn. Kortom: euroscepticisme moet je je kunnen veroorloven.

Dit verklaart dat de recente opkomst van euroscepticisme met name plaatsvindt in landen die de eurocrisis goed zijn doorgekomen en aantoonbaar het meest geprofiteerd hebben van de gezamenlijke munt, denk aan Finland, Nederland of Oostenrijk.⁵ Het helpt ook te verklaren dat ondanks alles een meerderheid van de Grieken liever lid van de Europese Unie en de eurozone blijft, maar een meerderheid van Britten in eerste instantie de sprong in het diepe toch durfde te wagen. Ten slotte suggereert het ook dat euroscepticisme niet alleen het privilege is van de ‘achterblijvers van de integratie’ (of globalisering in het algemeen), maar ook gevonden wordt bij degenen die het verhoudingsgewijs goed gaat. Eurosceptici geloven dat hun land ook buiten de EU kan overleven (of zelfs gedijen). Euroscepticisme is niet per se een weerspiegeling van de mate waarin zij zelf willen winnen of verliezen in het Europese integratieproces.

Het feit dat euroscepticisme sterker is in lidstaten die het economisch en qua overheidsbestuur goed doen, en zwakker in staten die slechter presteren, heeft te maken met het feit dat burgers over het algemeen hun eigen nationale regering verantwoordelijk houden voor de staat van de economie en het bestuur — niet de Europese Unie. Dat is misschien niet zo opmerkelijk als je bedenkt dat nationale politici niet graag toegeven dat ze er op belangrijke beleidsterreinen niet zo toe doen.

Bovendien is het ook gewoon makkelijker op nationaal niveau verantwoordelijkheid te claimen. Studies uit de politicologie tonen aan dat mensen successen en mislukkingen

toeschrijven aan de politici die ze het beste kennen.⁶ Die zitten niet in Brussel maar op het Binnenhof. Nationale regeringen zullen bijvoorbeeld graag gunstige economische omstandigheden op eigen conto schrijven in een poging om kiezers te winnen. De rol die de toegang tot de interne markt van de EU hierin speelt, is veel minder tastbaar voor het grote publiek.

Een tweede manier waarop mensen de voordelen van de alternatieve situatie proberen in te schatten, is door te kijken naar de ervaringen van andere landen. Brexit dient op dit moment als afschrikwekkend voorbeeld. Het euroscepticisme in de EU neemt af naarmate de economische en politieke onzekerheid over de Brexit toeneemt.⁷ Naarmate de mogelijke nadelen van de alternatieve situatie duidelijker worden, gaat de status quo er in verhouding beter uitzien.

Let wel: de steun voor een mogelijke exit in veel lidstaten mag dan zijn afgenomen, dit houdt niet in dat mensen voorstander zijn van meer Europese integratie. Europese beleidsevaluaties waarin wordt gekeken hoe mensen vinden dat het politieke systeem hen helpt bij het verkrijgen van goederen en diensten, laten zien dat mensen onverminderd kritisch zijn.

Euroscepticisme: een diffuus begrip

Eigenlijk is de term euroscepticisme misleidend omdat deze suggereert dat het om één bepaalde negatieve houding ten aanzien van Europa gaat. Maar hoe euroscepticisme er precies uitziet, verschilt enorm per specifieke nationale context. We zouden het dus beter over ‘soorten van euroscepticisme’ kunnen hebben.

De opvattingen van burgers over de status quo en de alternatieve situatie variëren niet alleen in *richting of mate*, maar ook in *vorm*; dat wil zeggen welke elementen zij ondersteunen en welke niet. Hierbij is het onderscheid van de Amerikaanse politiek filosoof Robert Dahl tussen beleidsinhoudelijke en procedurele aspecten van belang.⁸ Procedurele evaluaties

hebben betrekking op de manier waarop mensen de politieke spelregels zien, zoals vastgelegd in de verschillende verdragen. Beleidsevaluaties hebben betrekking op de oordelen van mensen over de inhoud van het beleid, dus op de mate waarin mensen denken dat een politiek systeem helpt bij het verkrijgen van de goederen en diensten die zij het liefst hebben. Mensen vinden het beleid misschien goed, maar kunnen tegelijkertijd het systeem dat dit beleid produceert afkeuren. Verschillende soorten euroscepticisme hebben verschillende oorzaken en gevolgen.

Er zijn grofweg vier houdingen ten aanzien van Europa te onderscheiden:

- ▶ loyale steun;
- ▶ sceptisch over het beleid;
- ▶ sceptisch over aanzien van de procedures;
- ▶ exit-sceptisch.

Exit-sceptici kenmerken zich als de meest kritische burgers. Zij beschouwen het alternatieve scenario – hun land buiten de Europese Unie – als wenselijker dan de status quo van EU-lidmaatschap, zowel wat betreft beleid als procedures. Het tegenovergestelde hiervan is loyale steun. Loyalisten vinden de procedurele en beleidsvoordelen van het EU-lidmaatschap groter dan de voordelen van een alternatieve toestand. Scepticisme over het beleid en over procedures ligt tussen deze twee uitersten in.

Procedurele sceptici evalueren de werking van de regels en procedures op Europees niveau als minder positief in vergelijking met het nationale niveau. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat het lidmaatschap van de Unie aanzienlijke beleidsvoordelen met zich meebrengt. Beleidsceptici zijn op hun hoede als het gaat om beleid op Europees niveau, maar zijn wel van mening dat de manier waarop de regels en procedures op Europees niveau werken de voorkeur verdient boven hoe ze nationaal werken.

Waar burgers die vallen binnen de categorie ‘loyale steun aan de EU’ of ‘exit-scepticisme’ een eenduidige houding hebben ten aanzien van

Europa, zijn procedurele en beleidsceptici dus ambivalent als het over de EU gaat. Een ambivalente houding wil niet zeggen dat iemand geen mening heeft, maar eerder dat hij tegelijkertijd iets wel en niet kan waarderen, in dit geval de Europese Unie. Dit onderscheid tussen een eenduidige en ambivalente houding is belangrijk omdat mensen met een ambivalente houding minder geneigd zijn om hun opvattingen over de EU te laten meewegen in hun stemkeuze bij verkiezingen of referenda.

Eurosceptische partijen

De afgelopen jaren is er een sterke toename van eurosceptische partijen binnen het Europese Parlement en in de nationale parlementen van veel lidstaten. De peilingen voor de Europese verkiezingen in mei van dit jaar staan wederom op winst voor eurosceptische partijen. Net zoals er geen sprake is van één vorm van euroscepticisme onder burgers, is er ook veel diversiteit in het aanbod van eurosceptische partijen. Sommige partijen vind je op de rechtervleugel, denk aan Wilders' PVV of de Lega in Italië, andere op links, zoals de SP of Die Linke in Duitsland.

Sommige zijn ‘harde sceptici’ die het idee van Europese integratie verwerpen, andere zijn milder en willen de Europese Unie (gedeeltelijk) hervormen.⁹ Een voorbeeld van een harde variant is de Franse Rassemblement National (voorheen Front National) onder leiding van Marine Le Pen. Le Pen heeft geprobeerd het Front National salonfähig te maken sinds ze in 2011 de partij van haar vader overnam. In 2017 deed ze aan de verkiezingen mee met een strikt anti-euro-, anti-immigratie- en anti-islamprogram.

Een mildere vorm van euroscepticisme is te vinden bij partijen zoals Podemos in Spanje. Podemos accepteert het idee van Europese integratie, maar eist hervormingen van beleid en instellingen. De partij mobiliseert vooral de grieven van Spaanse bevolkingsgroepen die hard geraakt zijn door de economische crisis en de bezuinigingsmaatregelen van Brussel.

Deze harde en mildere vormen van euroscepticisme onder partijen sluiten nauw aan bij de verschillende houdingen van burgers over de EU. Exit-sceptici stemmen voornamelijk op harde eurosceptische partijen die net als zijzelf het Europese project afwijzen omdat zij zich verzetten tegen zowel Europese beleidsvorming als Europese procedures. Exit-sceptici zijn ook eerder geneigd om Europa in hun stemgedrag te laten meewegen.

De relatie tussen procedurele en beleidssceptici en mild eurosceptische partijen is veel minder eenvoudig. De stemkeuze van procedurele sceptici lijkt meer op die van exit-sceptici – met een voorkeur voor minder migratie binnen de EU en meer nationale controle. Beleidssceptici daarentegen maken zich vooral zorgen over het gebrek aan solidariteit en om herverdeling. Deze bevindingen zijn belangrijk voor ons begrip van de manier waarop de publieke opinie invloed heeft op het vermogen van overheden om het Europese project verder vorm te geven.

Wanneer het aandeel sceptici hoog is, met name als er veel exit-sceptici zijn, kunnen regeringsleiders verwachten dat eurosceptische partijen het goed zullen doen. Dit zal verdere stappen naar Europese integratie waarschijnlijk beperken doordat ratificatie van nieuwe verdragen via het parlement op weerstand stuit. Regeringen die geconfronteerd worden met grote aantallen exit-sceptici moeten zorgvuldig overwegen of verdragswijzigingen of meer informele regelingen voor verdere integratie haalbaar zijn en ook de moeite waard zijn.

Bovendien kunnen regeringspartijen in landen met veel sceptici en succesvolle eurosceptische partijen geconfronteerd worden met een uitruil tussen effectiviteit bij onderhandelingen in de Europese Raad en de populariteit in eigen land. Dat maakt verdere integratie-bevorderende stappen onwaarschijnlijk, vooral wanneer er verkiezingen in zicht zijn. Ten slotte kan dit alles tot nog meer technocratische samenwerking op Europees niveau leiden. Het gevaar is dat dit euroscepticisme alleen maar verder voedt.

Europese samenwerking volgens cafetariamodel

Als Europese en nationale leiders de nuances in de opvattingen die mensen hebben over Europa niet willen zien of niet serieus willen nemen, of als zij deze afdoen als systeemkritiek, dan keert dit onbehagen zich uiteindelijk tegen het Europese project als geheel. Als je onbehagen niet institutionaliseert, keert het zich uiteindelijk tegen het systeem zelf.

Europa is belangrijk geworden in de ogen van kiezer, en dit schept verwachtingen. Burgers eisen oplossingen voor hun problemen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Maar het feit dat eurosceptisisme zo sterk verbonden is met nationale omstandigheden en ervaringen, maakt het moeilijk om adequate, breed gedragen Europese oplossingen te vinden.

Doordat de eurocrisis en vluchtelingen-crisis zulke verschillende effecten hadden in verschillende lidstaten, is er een groeiende kloof ontstaan tussen de voorkeuren van verschillende soorten sceptici. Sommige sceptici, in het bijzonder exit-sceptici in de noordwestelijke regio, willen minder migratie binnen de EU, terwijl andere sceptici, vooral in zuidelijke, centrale en Oost-Europese lidstaten, graag meer economische investeringen en werkgelegenheidsprogramma's willen zien. Het lijkt moeilijk om met beleidsvoorstellen te komen die deze groepen tegelijkertijd tevreden stellen, zeker op de korte termijn.

Een van de belangrijkste dilemma's voor de EU is de vraag hoe om te gaan met de heterogene eisen van haar burgers in een tijd waarin voorstellen die gericht zijn op het vergroten van de beleidscompetenties en het democratische gehalte op Europees niveau, uiterst impopulair zijn. Guy Verhofstadt, voormalig premier van België, Europarlementariër en Brexit-onderhandelaar namens het Parlement, stelt in zijn boek *Europe's Last Chance* dat de enige weg vooruit voor de EU een hervorming in lijn met de Amerikaanse federale overheid is.¹⁰ Volgens hem zouden alleen

een soort Verenigde Staten van Europa sterk genoeg zijn om de geopolitieke concurrentie te weerstaan en te zorgen voor een betere en veiligere wereld.

Deze visie lijkt niet haalbaar. Bovendien is het nogal tegenstrijdig om euroscepticisme te willen bedwingen met meer supranationale vormen van besluitvorming. Mijn onderzoek laat zien dat een direct verkozen Europese president of meer bevoegdheden voor de Europese Commissie niet populair zijn, noch onder eurosceptici, noch onder eurofielen. Gezien de sterke regionale verdeeldheid binnen de Europese Unie zouden pan-Europese presidents- of regeringsverkiezingen waarschijnlijk langs nationale of regionale lijnen worden uitgevochten. De EU zou terecht kunnen komen in een onbeheersbare spiraal van steeds meer populisme – wat weer meer technocratische oplossingen tot gevolg zou hebben.

De essentie van Europa is juist zijn diversiteit. Een succesvolle integratie zou daarom misschien niet als een vorm van harmonisatie moeten worden gedefinieerd of zelfs als homogenisering, maar eerder moeten worden gebaseerd op het idee van flexibiliteit. Stel dat een flexibele integratie mogelijk wordt waarin lidstaten kunnen kiezen op welke beleidster-

reinen samen te werken en op welke zij kunnen afwijken. De onderlinge verbintenis van de lidstaten zou vorm kunnen krijgen op basis van de kleinste gemeenschappelijke deler, aangevuld met flexibele integratie op andere gebieden via open partnerschappen. Bijvoorbeeld door het creëren van functionele, overlappende en concurrerende ‘jurisdicties’.¹¹ In plaats van één enkele continentale jurisdictie zouden er meerdere, functioneel specifieke beleidsregimes kunnen ontstaan met overlappende nationale lidmaatschappen. Deze kunnen dan concurreren en lidstaten kunnen kiezen tot welke eenheid zij willen behoren, bijvoorbeeld via verkiezingen.

Recent onderzoek laat zien dat meer dan 40% van de Europese wetgevingshandelingen op dit moment gedifferentieerd is.¹² Flexibele integratie met een einddoel van veelvormigheid zou voor de Europese Unie een manier kunnen zijn om als organisatie op te treden die de macht van natiestaten die actief zijn in een onderling steeds afhankelijker wereld, versterkt en niet verzwakt. Een flexibel in plaats van een vast einddoel zou een sterk argument kunnen zijn voor het publiek om vast te houden aan het Europese project, ook al is het verdeeld over wat het van Europa wil.

Noten

- 1 <https://nos.nl/artikel/2220227-rutte-toekomst-nederland-ligt-in-eu-maar-doelen-moeten-concreet-zijn.html> (07.01.19).
- 2 Hierbij baseer ik me om mijn recente boek: De Vries, C.E. (2018), *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- 3 Haas, E.B. (1968), *The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press, p. 17 (vertaling CdV)
- 4 Alesina, A. et al. (1995), ‘Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions’, *European Economic Review*, 39(3), pp. 751-758.
- 5 Stiglitz, J.E. (2016), *The Euro: How a Common Currency threatens the Future of Europe*, WW Norton & Company.
- 6 Gomez, B.T., & Wilson, J. M. (2008), *Political sophistication and attributions of blame in the wake of Hurricane Katrina*, *Publius*, 38(4), pp. 633-650.
- 7 De Vries, *Euroscepticism*.
- 8 Dahl, R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press.
- 9 Szczerbiak, A., & Taggart, P. (eds.) (2008), *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism. Volume 1: Case studies and country surveys*, Oxford University Press.
- 10 Verhofstadt, G. (2017), *Europe’s Last Chance: Why the European States Must Form a More Perfect Union*, Basic Books.
- 11 Eichenberger, R., & Frey, B.S. (2006), ‘Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): A complement and alternative to today’s federalism’, *Handbook of Fiscal Federalism*, 154, pp. 157-158.
- 12 Winzen, T. & Schimmelfennig, F. (2016), ‘Explaining differentiation in European Union treaties’, *European Union Politics*, 17(4), pp. 616-637.