

Europese integratie en consensuspolitiek in de Lage Landen

SAMENVATTING VAN

Vollaard, H., Beyers, J. & Dumont, P. (Eds.) (2015). *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries*. London: Routledge.

Nederland, België en Luxemburg staan bekend als voorbeelden van consensuspolitiek, waarbij besluitvormingsprocessen gekenmerkt worden door betrokkenheid van zoveel mogelijk spelers, zij het voornamelijk op eliteniveau, een coöperatieve stijl van opereren en een afkeer om besluiten te nemen via eenvoudige meerderheden. Dezelfde drie landen stonden mede aan de wieg van Europese integratie. De wijze waarop de Europese integratie zich verhoudt tot consensuspolitiek en vice versa is echter onderbelicht gebleven. Het recent gepubliceerde boek *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries* probeert deze lacune op te vullen. Het boek verschaft verder een breed inzicht in de europeanisering van de drie Lage Landen.

De belangrijkste onderzoeksvragen van het boek betreffen de wijze waarop consensuspolitiek de impact van de Europese integratie in de Lage Landen beïnvloedt alsook of en hoe de Europese integratie heeft geleid tot veranderingen in consensuspolitiek. Hiertoe bouwen de redacteurs verder op de rijke literatuur rond consensuspolitiek enerzijds en euro-

peanisering anderzijds. Empirisch wordt het boek geschraagd door tien deelstudies die voortbouwen op het meest recente onderzoek over diverse politieke spelers, arena's en thema's. In elke deelstudie komen eerst de verwachtingen aan bod over hoe Europese integratie en consensuspolitiek zich tot elkaar verhouden en vervolgens worden die verwachtingen geanalyseerd. Die empirische analyse richt zich vooral op de periode na het begin van de jaren negentig. De eerste vier hoofdstukken handelen over de klassieke *trias politica*: regering, parlement en partijen, en rechterlijke macht. De laatste decennia blijken regeringscoalities van de drie bestudeerde landen veelal minder inclusief, maar worden zij nog steeds gedomineerd door de traditionele politieke partijen (hoofdstuk 2 van Patrick Dumont, Arco Timmermans en Catherine Moury). Andere, vaak eurosceptische, partijen mogen een groter kiezersaandeel weten aan te spreken, dat heeft zich slechts beperkt vertaald in regeringsdeelname. Europa blijkt verder nauwelijks van belang voor de duur van coalitievorming en de inhoud van regeerakkoorden. Uit hoofdstuk 3, van Astrid

Spreitzer en Arco Timmermans, blijkt dat oppositiepartijen (ook eurosceptische) meer mogelijkheden hebben gekregen om Europees beleid te controleren. Niettemin blijven parlementaire sleutelposities in het controlewerk in handen van pro-Europese meerderheidspartijen. In het stemgedrag over Europese onderwerpen is er ook geen afname te bespeuren van brede parlementaire steun voor de EU. Kennelijk is de Europese consensus in het parlementaire werk nog niet verdwenen. Een volgende analyse van Benoit Rihoux, Astrid Spreitzer en Ruud Koole (hoofdstuk 4) geeft aan dat de invloed van partijelites die betrokken zijn bij Europese integratie enigszins is toegenomen *binnen* partijen, vooral wanneer partijen deel uitmaken van de regering. Die invloed heeft evenwel de trend van minder inclusiviteit en centralisering binnen partijorganisaties niet kunnen keren. In hoofdstuk 5 tonen Patricia Popelier en Wim Voermans aan dat het EU-recht op het vlak van constitutionele toetsing tot nog toe een minder grote impact heeft dan de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens. Ze wijzen er overigens op dat constitutionele toetsing enerzijds zou kunnen leiden tot depolitiseren maar anderzijds zwaar onderhandelde compromissen onderuit kan halen.

De volgende vier hoofdstukken gaan dieper in op de interactie tussen overheidsinstanties onderling en tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties. Caspar van den Berg, Caelesta Braun en Trui Steen (hoofdstuk 6) bevestigen het beeld van beperkte europeanisering van consensuspolitiek door aan te tonen dat niet Europese, maar eerder binnenlandse

factoren belangrijk zijn voor de consultaties van maatschappelijke actoren door ambtenaren. Opvallend in deze analyse is dat er, ondanks vaak veronderstelde gelijkenissen, nadrukkelijk verschillen zijn tussen de Lage Landen waar het gaat om wie er op welke wijze wordt betrokken bij beleidsvorming. In een volgend hoofdstuk (7) analyseren Jan Beyers, Caelesta Braun en Markus Haverland of en hoe de Europese integratie gevolgen heeft voor belangenvertegenwoordiging. De meest markante conclusie is dat Europese integratie vooral het zakenleven heeft aangezet tot het verleggen van de politieke aandacht naar de EU, maar dat algemeen genomen het centrale oriëntatiepunt voor de meeste belangengroepen nog steeds nationaal is. Een analyse van het sociaal overleg door Barbara Vis en Jaap Woldendorp leidt tot een gelijkaardige vaststelling (hoofdstuk 8). Zij stellen vast dat de inhoud van het sociaal overleg weliswaar veranderd is door Europese integratie, maar dat dit niet of nauwelijks geldt voor de *modus operandi* van het neocorporatistische stelsel. Het onderzoek van Peter Bursens, Kathleen Hielscher en Mendeltje van Keulen (hoofdstuk 9) geeft aan dat consensuspolitiek nog steeds kenmerkend is voor de manier waarop het Europees beleid in België, Nederland en Luxemburg wordt gecoördineerd. Ook met de grotere betrokkenheid van het Nederlandse parlement door de politisering van Europese integratie, is samenwerking vereist om tot één standpunt in de Raad van de EU te komen.

Het boek bevat verder een analyse van gezinshereniging van de hand van Maarten Vink, Saskia Bonjour en Ilke Adam (hoofdstuk 10). Het migratiebeleid is ge-

politiseerd met een opkomende politieke tegenstelling tussen kosmopolieten en nationalisten, maar dat gaat eerder gepaard met meer en niet met minder consensuspolitiek. Europese integratie verandert de onderwerpen, maar niet de wijze van besluitvorming. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat consensuspolitiek de inbreng in de EU vanuit de lidstaten bemoeilijkt, maar de auteurs vinden geen aanwijzingen dat dit ook voor de implementatie van Europese regelgeving opgaat. Joop van Holsteyn en Hans Vollaard (hoofdstuk 11) gaan na of consensuspolitiek zijn elitaire karakter heeft verloren met de referenda over het Europees Grondwettelijk Verdrag in de Lage Landen. In lijn met de traditie van pacificatiepolitiek hebben de politieke elites in België afgezien van een referendum uit vrees voor verdeeldheid op massaniveau. Waar politieke elites in Luxemburg en Nederland zelf een raadgevend referendum hebben uitgeschreven om te proberen de legitimiteit van het Europese project te versterken, hebben ze daar bij latere verdragen van afgezien. Kortom, in de drie landen blijven elites op dit vlak controle houden over besluitvorming, ook al is de vraag of deze situatie op algehele publieke acceptatie kan blijven rekenen.

Door niet landen als analyse-eenheid te nemen, maar diverse politieke spelers, arena's en thema's grondig te bestuderen,

biedt dit geheel een verfijnd beeld van europeanisering en consensuspolitiek. De belangrijkste conclusie is dat Europese integratie de beleidsagenda verandert, maar de praktijk van consensuspolitiek slechts in beperkte mate wijzigt. Anders gezegd, de traditie van consensuspolitiek is vrij robuust. Dat komt misschien omdat ook de EU gekenmerkt wordt door consensuspolitiek, waardoor de aanpassingsdruk voor de Lage Landen al bij al gering blijft. Een andere verklaring is dat Europa tot nog toe geen enkele impact heeft op de structurele onderbouw van consensuspolitiek. Het blijft zo dat geen van de betrokken spelers – partijen, ministers, ministeries en belangengroepen – over een dominante meerderheidspositie beschikt. Daarom wordt iedereen gedwongen zich coöperatief op te stellen tegenover andere spelers om invloed te kunnen (blijven) uitoefenen. In zekere zin is dit goed nieuws. Het zou immers bedenkelijk zijn dat Europese integratie fundamentele kenmerken van het politiek bestel overhoop zou gooien. Zoals Rudy Andeweg in zijn epiloog beoogt, zijn daar echter ook risico's aan verbonden. Voortgaande depolitisering bij gebrek aan heldere oppositie in het onontwarbare kluwen van Europese en nationale consensuspolitiek voedt het verzet en ondermijnt de legitimiteit van het gehele meerlagige politieke systeem.