

# Aan de knoppen maar uit de pas?

## Eurosceptis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren

Caspar van den Berg, Sebastiaan Princen en Ellen Mastenbroek

---

### ABSTRACT: Euroscepticism among Dutch civil servants

National officials play an important role in all phases of the EU policy process and are often assumed to be more euro-enthusiastic than other citizens. Yet, thus far systematic knowledge on their views on EU integration is lacking. This study fills this gap through recently collected survey data among Dutch officials (N = 3509). We find first that at least for officials, hard and soft euroscepticism are no gradations on the same scale, but separate dimensions. Second, both sociological and rational choice institutionalism help explain bureaucratic euroscepticism, where the latter seems to have a somewhat stronger explanatory power. Third, officials are on average indeed more euro-enthusiastic than other citizens. However, (a) relatively fewer officials are strongly euro-enthusiastic compared to the general population; (b) the total share of eurosceptics among officials is practically the same as the general population, and (c) significantly more officials report to be 'strongly eurosceptic' than among the wider population.

**KEYWORDS:** Euroscepticism, representative bureaucracy, civil service, public opinion, the Netherlands, public administration

---

## 1. Inleiding

Opvattingen over Europese integratie en 'waar het naartoe moet' met de EU zijn de laatste jaren een steeds belangrijker en politiek gevoeliger onderwerp geworden. Waar Nederlandse betrokkenen bij EU-integratie voorheen konden vertrouwen op een *permissive consensus*, dat wil zeggen: eensgezinde, stilzwijgende instemming met de pro-Europese politieke agenda (Inglehart, 1971; Lindberg & Scheingold, 1970; Moravcsik, 1991; Stavridis, 1992), hebben we nu te maken met een *constrai-*

*ning dissensus*, dat wil zeggen: polarisatie en luid verzet ten aanzien van een pro-Europese politieke agenda (Hooghe & Marks, 2009).

Hoe verschillende doelgroepen aankijken tegen Europese integratie, wordt voor de brede bevolking periodiek onderzocht door bijvoorbeeld de Eurobarometer en TNS-Nipo. Ook voor de opvattingen van specifieke politieke en bestuurlijke actoren is de laatste jaren steeds meer belangstelling gekomen (Vollaard et al., 2015). Er is echter één belangrijke groep spelers van wie we tot op heden niet goed weten hoe zij tegen Europese integratie aankijken, en dat zijn de ambtenaren.

Dat we daar zo weinig over weten, is des te opvallender omdat, in weerwil van de huidige crises waar de EU voor staat, de EU diep verankerd is in ons openbaar bestuur. Niet alleen op van oudsher 'Europese' terreinen zoals milieu en landbouw, maar ook op het vlak van 'high politics' zoals migratie en terrorismebestrijding kunnen we het Nederlandse openbaar bestuur niet meer loskoppelen van de Europese Unie. Daarom heeft zowel politiek als bestuur steeds meer te maken met Europese verplichtingen, processen en randvoorwaarden. Of het nu gaat om bindende Europese regelgeving of om horizontale afstemming, het Europese beleid is een binnenlands beleid geworden.

Door die voortschrijdende europeanisering van nationale politiek en beleid heeft 'Europa' verregaande gevolgen voor het werk van de nationale ambtenaren. Als belangrijke schakels tussen de nationale politiek en de Europese beleidsvorming zijn zij cruciaal voor de totstandkoming en werking van het Europese beleid. Zij zijn enerzijds verantwoordelijk voor onderhandelingen op EU-niveau en anderzijds voor de uitvoering van het Europese beleid.

Om twee redenen is het van groot belang om meer inzicht te krijgen in de opvatting van ambtenaren over de EU: in de eerste plaats omdat het voor een groot deel ambtenaren zijn die aan de knoppen zitten in de verschillende fasen van de Europese beleidscyclus, en in de tweede plaats omdat kennis over hoe ambtenaren over de EU denken, ons iets zegt over hoe representatief het Nederlandse ambtenarenkorps is voor de Nederlandse bevolking als geheel. In hoeverre zien we binnen de overheid een afspiegeling van de denkbelden en voorkeuren van heel Nederland, of in hoeverre is de overheid qua opvattingen een aparte kolom die min of meer náást de samenleving staat?

In deze bijdrage presenteren wij recent verzamelde data uit een grootschalige enquête afgenomen onder ambtenaren in Nederland. De data geven ons onder meer inzichten in de houding van ambtenaren ten opzichte van Europese integratie. We gaan eerst in op het concept 'eurosceptis' en de stand van de literatuur. De empirische verkenning die volgt, kent twee onderdelen. Ten eerste bekijken we de mate van eurosceptis onder ambtenaren en splitsen we onze data uit naar inhoudelijke werkvelden en overheidssectoren. Ten tweede gaan we na in hoeverre de opvattingen van Nederlandse ambtenaren over EU-integratie overeenkomen met of

afwijken van de opvattingen van de Nederlandse bevolking als geheel. We sluiten af met enkele conclusies en wegen voor nader onderzoek.

## 2. Wat is eurosceptis?

Onderzoek naar eurosceptis is de laatste jaren uitgegroeid tot een deelterrein van Europese studies en politieke sociologie (Vreese, 2003; Eijk & Franklin, 2004; Imig & Tarrow, 2001; Pennings, 2006; Ray, 2007). Verschillende definities van eurosceptis worden in de literatuur gehanteerd. Sommige auteurs zien eurosceptis als “a continuum of (...) stances on European integration ranging from extreme opposition to tremendous support for integration” (Vries & Edwards, 2009, p. 11; Ray, 1999; 2007); anderen specificeren die definitie enigszins en geven aan dat het gaat om “opposition towards (one of) the two basic principles of European integration: the formation of a single European market, and the pooling of sovereignty” (Kopecky & Mudde, 2005; Vollaard & Voerman, 2015, p. 101).

Een belangrijke bijdrage aan de conceptualisering van eurosceptis is geleverd door Szczerbiak en Taggart (2008), die twee afzonderlijke, maar wel onderling gerelateerde vormen van eurosceptis onderscheiden:

- harde eurosceptis, waarbij het gaat om weerstand tegen één of meerdere grondbeginselen van EU-integratie, namelijk het toekennen van gezag aan het supranationale niveau en de gemeenschappelijke markt;
- zachte eurosceptis, waarbij het gaat om weerstand tegen verdere Europese integratie in de vorm van ‘meer’ delen van soevereiniteit en ‘uitbreiding’ van de gemeenschappelijke markt.

In de periode sinds 2008 zijn de publieke opinie en de standpunten van politieke partijen gemiddeld steeds eurosceptischer geworden. In 2008 was een kritische opvatting tegenover de macht van supranationale instellingen uitzonderlijker dan in 2015. Daarom is het van belang kritisch te zijn op de indeling van Szczerbiak en Taggart. Voldoet die nog wel en meet ze nog steeds hetzelfde verschijnsel als in 2008? Hoewel een meer eurosceptische houding door de jaren heen tot de mainstream is gaan behoren, is de indeling in twee vormen van eurosceptis – één die sceptisch is ten aanzien van het bestaan van de EU als zodanig, en één die sceptisch is ten aanzien van een voortschrijdende EU-integratie – vandaag actueel en relevant. Het opschuiven van de gemiddelde scores op de schaal doet daar niets aan af.

Een belangrijker kritiekpunt op de conceptualisering van Szczerbiak en Taggart is dat de gekozen labels van harde en zachte eurosceptis de indruk wekken dat beide vormen van eurosceptis gradaties zijn op dezelfde schaal, waarbij zachte eurosceptis logischerwijs de mildere variant is van hetzelfde verschijnsel en harde

euroscopsis de sterkere variant. In onze opvatting van harde en zachte euroscopsis behandelen we beide vormen echter als aparte dimensies. Vanzelfsprekend is harde euroscopsis een fundamenteelere vorm van euroscopsis dan zachte euroscopsis, maar of een individu laag kan scoren op zachte euroscopsis en tegelijkertijd hoog op harde euroscopsis, is wat ons betreft een belangrijke empirische vraag die wetenschappelijke aandacht behoeft.

Het deelterrein van euroscopsis richt zich met name op de standpunten van politieke partijen en burgers over Europese integratie. De belangrijkste verklarende factoren van euroscopsis op het partijniveau zijn electoraal-strategische prikkels en verankerde ideologische overtuigingen (Hooghe, 2007). Op het niveau van de publieke opinie wordt euroscopsis vooral gezien als een rationeel antwoord van burgers die de machtscentralisatie zien als een bedreiging van hun belangen, niet als een diepgewortelde afkeer van het politieke systeem van de EU (Hix, 2007).

Studies over de houding van leden van de elite of van politiek-bestuurlijke actoren zijn tot op heden schaars (maar zie Ellinas & Suleiman, 2012; Vollaard et al., 2015). Uit het onderzoek van Steenbergen et al. (2007) is, in tegenstelling tot de populaire perceptie, gebleken dat het bewijs maar mager is voor de stelling dat nationale politieke elites uit de pas lopen met de burgers die zij vertegenwoordigen of met het EU-beleid wat hun houding betreft ten opzichte van EU-integratie. Uit het onderzoek van Ellinas en Suleiman (2012) daarentegen kwam naar voren, dat ambtenaren van de Europese Commissie over het algemeen enthousiast zijn over een verdere verdieping van de Europese integratie. Ondanks de grote uitdagingen voor het Europese integratieproject en de groeiende anti-EU-sentimenten in verschillende lidstaten, is er onder die ambtenaren consensus over waar het heen moet met Europa: een consensus die overeenkomt met de oorspronkelijke missie van hun organisatie. In dat opzicht zijn Commissieambtenaren zeer consistente 'bewaarders van Europa'. Maar over de houding van 'nationale' ambtenaren hebben we tot op heden bijzonder weinig systematische kennis (zie Schout & Vollaard, 2015).

### 3. Ambtelijke euroscopsis en representatieve bureaucratie

Verschillende theoretische benaderingen kunnen ons helpen bij het verkennen van de data. Ten eerste is er het neo-institutionalisme, dat uitgaat van de grote invloed van instituties op de preferenties, de opvattingen en het gedrag van mensen door middel van regels, normen en andere kaders (Scott, 2001). Het neo-institutionalisme kent verschillende varianten, waarvan het sociologisch institutionalisme en het rationele-keuze-institutionalisme het meest van belang zijn als mogelijke ver-

klaringen voor de variatie in opvattingen over EU-integratie tussen werkvelden en overheidssectoren.

Het sociologisch institutionalisme benadrukt dat de nabijheid van en blootstelling aan bepaalde normenkaders en culturele stelsels ervoor zorgen dat de preferenties, de opvattingen en het gedrag van individuen zich voegen naar dat normenkader. Hoe intensiever die blootstelling, hoe meer het gedrag gevormd wordt door de instituties en hoe meer het individu zich zal identificeren met de geldende normen binnen het institutionele kader (March & Olsen, 1984; 1989; Scott, 2001; Powell & DiMaggio, 1991; Trommel & Veen, 1997). Dat leidt ons tot de volgende verwachting:

*Hoe minder een bepaald werkveld of bepaalde overheidssector geëuropeaniseerd is, hoe waarschijnlijker het is dat een ambtenaar werkzaam op dat werkveld of in die overheidssector een harde of zachte eurosceptische houding zal hebben.*

Tot de meer geëuropeaniseerde werkvelden behoren Europese Zaken, Energie, Telecom en Mededinging, Agro en Voedselkwaliteit, Economische Zaken, Natuur en Milieu, en Buitenlandse Zaken. Tot de minder geëuropeaniseerde werkvelden behoren Ruimtelijke Ordening, Wonen en Bouwen, Sport, Cultuur en Media (Geuijen et al., 2008; Berg & Schmidt, 2015).

Het rationele-keuze-institutionalisme benadrukt het belang van instituties als systemen van regels en prikkels voor gedrag, waarbij het gedrag van het individu erop gericht is om datgene te maximaliseren dat voor hem van nut is. Instituties sturen het gedrag zodanig, dat het individu zijn eigen doelen zoveel mogelijk probeert te verwezenlijken (Buchanan & Tullock, 1962; Shepsle, 1979; Riker, 1980; Moser, 2000). In Nederland heeft met name Van den Doel (1978) die literatuur onder de aandacht van een breder publiek gebracht. In de literatuur over eurosceptis gaat het vooral over individuen en lidstaten die kritischer zullen zijn naarmate ze meer te verliezen hebben bij de Europese integratie (Garry & Tilley, 2009; Hobolt & Wrátil, 2015). Voor eurosceptis in ambtelijke organisaties betekent dit dat sommige overheidssectoren en werkvelden baat hebben bij EU-integratie, omdat dit de zogenaamde *opportunity structure* van de organisatie in positieve zin beïnvloedt of heeft beïnvloed, terwijl binnen andere overheidssectoren en werkvelden EU-integratie juist belemmerend of verzwakkend werkt (Börzel, 1999; Knill & Lehmkuhl, 2002; Börzel & Risse, 2000; Radaelli, 2006). Het rationele-keuze-institutionalisme leidt ons daarom tot de volgende verwachting op het niveau van de verschillende werkvelden en overheidssectoren:

*Hoe minder de individuen binnen een bepaald werkveld of bepaalde overheidssector baat hebben bij Europese integratie, hoe waarschijnlijker het is dat een ambtenaar werkzaam op dat werkveld of in die overheidssector een harde of zachte eurosceptische houding zal hebben.*

Een tweede relevante stroming in de literatuur is die van de representatieve bureaucratie. Die term is voor het eerst in academische zin gebruikt in het boek *Representative bureaucracy* (Kingsley, 1944), waarin werd betoogd dat het overheidsbeleid in Groot-Brittannië niet aansloot bij de behoeften en belangen van alle maatschappelijke klassen vanwege de oververtegenwoordiging van leden van de sociale, politieke en economische elite in het Britse ambtelijke apparaat. Het probleem was in feite van democratische aard omdat, zo betoogde Kingsley, er geen sprake van goed beleid kon zijn als er te weinig beleidsmakers waren die zelf aan het profiel voldeden van de maatschappelijke groepen voor wie het beleid gemaakt werd.

Representativiteit wordt in de literatuur van belang geacht zowel voor de hogere, beleidsformulerende ambtenaren als op het niveau van de uitvoering. Verschillende onderzoeken tonen aan dat hogere ambtenaren voor een belangrijk deel de toon in een organisatie zetten en een relatief grote invloed hebben op de cultuur en agenda van die organisatie en op het bepalen van de organisationele missie en doelstelling. Hoe ambtenaren die organisatiekenmerken beïnvloeden, hangt voor een groot deel af van demografische kenmerken zoals etniciteit, sociale klasse, geslacht en leeftijd (Brudney, 2000).

Ook op het niveau van de uitvoerende ambtenaren komt het belang van een bepaalde mate van representatieve bureaucratie naar voren: hoe meer het ambtenarenkorps een afspiegeling vormt van de gemeenschap die het bedient in termen van onder meer etniciteit, sociale klasse, taal, leeftijd en geslacht, hoe groter de perceptie van legitimiteit is in de ogen van de burgers die met de overheid te maken krijgen (Bradbury & Kellough, 2010).

Gaandeweg ontstond het conceptuele onderscheid tussen actieve en passieve representatie. Actieve representatie houdt in dat een ambtenaar een actieve pleitbezorger is van de belangen van een bepaalde maatschappelijke groep die hij of zij vertegenwoordigt; passieve representatie betekent dat de maatschappelijke kenmerken van het ambtelijke apparaat een redelijk juiste afspiegeling zijn van de maatschappelijke kenmerken van de bredere gemeenschap die door het ambtelijke apparaat bediend wordt (Peters, 2008).

Dat neemt niet weg dat de literatuur over representatieve bureaucratie zich voornamelijk vrijwel exclusief heeft gericht op representativiteit ten aanzien van demografische kenmerken, vanuit de gedachte dat waarden, opvattingen en preferenties voor een groot deel voortkomen uit bepaalde demografische kenmerken. Demografische kenmerken worden zo gebruikt als een *proxy* voor waardesystemen, die vervolgens leiden tot een bepaald gedrag. Het onderzoek naar representativiteit in de zin van daadwerkelijke meningen, opvattingen en attitudes is grotendeels onontgonnen gebied. Preciezere inzichten ten aanzien van het belang van representatieve bureaucratie zouden ontwikkeld kunnen worden als niet de *proxy*, maar de variabele zelf, namelijk de opvattingen of het gedrag, gemeten zou worden. In

dit onderzoek gaan we uit van representativiteit ten aanzien van opvattingen, niet van demografische kenmerken.

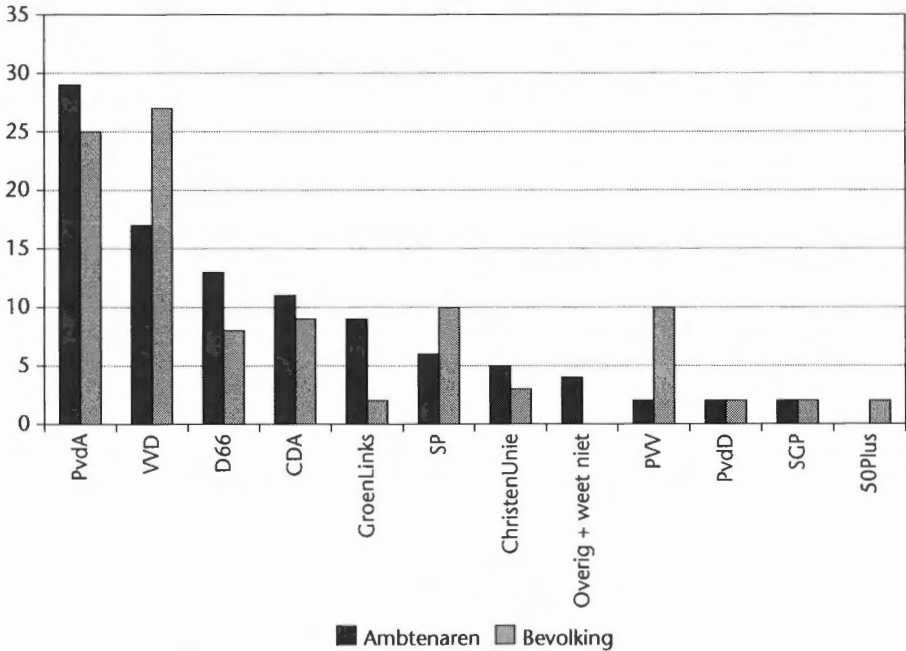
In het publieke debat wordt de EU vaak gezien als een project van anonieme, ongecontroleerde en 'eurofiele' ambtenaren op allerlei bestuurlijke niveaus, die buiten het zicht van de burger en de media doorbouwen aan een *ever closer union*, soms inclusief impliciete of expliciete verwijten dat die ambtenaren de aansluiting met de politieke en maatschappelijke wensen verloren zijn. Of dat beeld klopt, is nooit systematisch onderzocht (Berg, 2011; Schout & Vollaard 2015).

In deze bijdrage zijn wij daarom geïnteresseerd in de vraag of ambtenaren minder eurosceptisch zijn dan de bredere bevolking. Ten aanzien van hogere en beleidsambtenaren is dat relevant, omdat zij diegenen zijn die zelf namens Nederland optreden in tal van fora en EU-gerelateerde activiteiten, en daarin een invloed hebben bij het zetten van de toon, het bepalen van de agenda en het (de)selecteren en framen van informatie. Ten aanzien van de uitvoerende ambtenaren is dat relevant, omdat zij in veel gevallen een bepaalde interpretatie aan het beleid kunnen geven en praktische bewegingsvrijheid genieten bij het toepassen en naleven van Europese wet- en regelgeving of nationale wet- en regelgeving met een EU-dimensie. Ten aanzien van het ambtelijke apparaat als geheel is het relevant vanwege het passief vertegenwoordigende aspect: kan de Nederlandse bevolking ervan uitgaan dat diegenen die werken voor de Nederlandse overheid, dat doen vanuit een min of meer overeenkomstige opvatting ten aanzien van EU-integratie?

De verwachting hierbij is dat *ambtenaren minder eurosceptisch zijn dan de brede bevolking*. Er is tot op heden weinig sprake van theorievorming over dat onderwerp, zodat wij afgaan op de bestaande literatuur over eurosceptis en een aantal meer aan de praktijk ontleende onderbouwingen. In de eerste plaats weten we dat het opleidingsniveau een belangrijke verklarende factor voor eurosceptis is: hoe minder opleiding iemand heeft genoten, hoe waarschijnlijker het is dat die een eurosceptische houding heeft (Abts et al., 2008; Kuhn et al., 2016). Dat hangt samen met de gangbare verklaring voor eurosceptis, die benadrukt dat een algemeen politiek wantrouwen (meer aanwezig bij lageropgeleiden dan bij hogeropgeleiden) sterk correleert met negatieve attitudes ten opzichte van Europese integratie (Loveless & Rohrschneider, 2011). We gaan ervan uit dat ambtenaren in de door ons onderzochte overheidssectoren (zie paragraaf 4 'Methode, data en variabelen') gemiddeld genomen enigszins hogeropgeleid zijn dan de brede bevolking en dat daar zodoende naar verwachting een dempende werking van uitgaat op het niveau van eurosceptis binnen het ambtelijke apparaat.

Ten tweede weten we dat een eurosceptische houding grotendeels samenhangt met de algemene partijpolitieke voorkeuren (Leconte, 2010). Het beschikbare onderzoek (zie Figuur 1) wijst erop dat, ten opzichte van de totale bevolking, ambtenaren veel meer dan de Nederlandse bevolking stemmen op partijen die boven-

gemiddeld pro-Europees zijn (PvdA, D66 en GroenLinks) en beduidend minder dan de Nederlandse bevolking op partijen die een meer eurosceptische houding hebben, zoals de PVV, de SP en de VVD (Volkens et al., 2016).



FIGUUR 1. **Stemgedrag van Nederlandse ambtenaren ten opzichte van dat van de Nederlandse bevolking bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012.**

Bron: Openbaar Bestuur; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ten slotte kan het sociologisch institutionalisme hier ook een verklaring bieden: het is te verwachten dat *ambtenaren minder eurosceptisch zijn dan de gemiddelde Nederlander*, omdat zij een milder oordeel vellen over het functioneren van de EU, aangezien zij op grond van hun eigen ervaring en socialisatie meer begrip hebben voor de inherente onvolkomenheden van organisaties in het openbaar bestuur. Al met al is het dus te verwachten dat *ambtenaren een positievere houding ten aanzien van de EU-integratie hebben dan de brede bevolking*.

#### 4. Methode, data en variabelen

Om de opvattingen van Nederlandse ambtenaren in kaart te brengen, hebben we een surveyonderzoek onder ambtenaren uitgevoerd. Onze analyse is gebaseerd op



de Eurocrats 2.0-steekproef: een recent, groot enquêteonderzoek naar EU-gerelateerde taken en de opvattingen van Nederlandse ambtenaren over EU-integratie. Die enquête is deels ontworpen als herhaling van de enquête uit 2006 over EU-gerelateerde activiteiten en opvattingen over de organisatorische ondersteuning van EU-werkzaamheden (Mastenbroek & Princen, 2010). Daarnaast zijn vragen opgenomen naar EU-gerelateerde loyaliteiten, voorkeuren ten aanzien van het integratieproces en de houding van ambtenaren ten aanzien van de naleving van het EU-beleid.

De enquête is uitgevoerd in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ze is afgenomen in november 2015, in het kader van het zogenoemde Flitspanel, het instrument van het ministerie voor periodieke enquêtes onder overheidspersoneel over onderwerpen die te maken hebben met de personele aspecten van de overheid. De enquêtes van het Flitspanel worden uitgevoerd door GfK, een wereldwijd bureau voor marktonderzoek.

Het bestand van het Flitspanel bestaat uit meer dan 20.000 ambtenaren die zich vrijwillig hebben aangemeld om deel uit te maken van het panel. In haar geheel bestaat die groep uit mensen die in dienst zijn van een breed en divers scala van organisaties uit de publieke sector, van de rijksoverheid tot de gemeenten en van beleidsdepartementen tot basisscholen. Het panel heeft een representatieve samenstelling voor de publieke sector als geheel. De representativiteit ten aanzien van sekse en leeftijd is weergegeven in Tabel 1.

TABEL 1. Representativiteit van het Flitspanel.

		Populatie september 2014	Panel november 2015
Seksie	Vrouw	44,7%	43,4%
	Man	55,3%	56,5%
	TOTAAL	100,0%	99,9%
Leeftijd	18 t.e.m. 30 jaar	4,3%	2,7%
	31 t.e.m. 40 jaar	17,0%	14,5%
	41 t.e.m. 50 jaar	26,6%	25,7%
	51 t.e.m. 60 jaar	39,5%	43,5%
	61 t.e.m. 65 jaar	11,1%	13,0%
	> 65 jaar	1,5%	0,5%
	TOTAAL	100,0%	99,9%

Bron: GfK.

Voor onze enquête hebben we een aantal relevante overheidssectoren geselecteerd, dat wil zeggen: publieke functionarissen die in dienst zijn van organisaties die behoren tot de volgende onderdelen van het Nederlandse openbaar bestuur: rijksoverheid, provincies, waterschappen, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen,

rechterlijke macht en onderzoeksinstituten (die over het algemeen op landelijk niveau opereren, maar onafhankelijk zijn van hiërarchische sturing door de rijks-overheid). Die afbakening resulteerde in een subset van het Flitspanel, die uit 9.109 individuen bestaat.

Hoewel de steekproef niet volledig willekeurig is getrokken, was er geen zelfselectie ten aanzien van het onderwerp van deze studie: alle leden van het Flitspanel hebben een verzoek ontvangen om deel te nemen aan de EU-enquête. Van de 9.109 individuen in de steekproef hebben er 3.529 de enquête volledig ingevuld, een respons van 39%. Zoals Tabel 2 laat zien, is de steekproef redelijk representatief voor de populatie als geheel, met een lichte oververtegenwoordiging van de provincies en waterschappen en een ondervertegenwoordiging van de gemeenten.

TABEL 2. Populatie, steekproef en respondenten.

	Populatie		Steekproef		Respondenten	
	N	%	N	%	N	%
Rijksoverheid	116.882	40,1	2.892	34,3	1.394	39,5
Provincies	10.868	3,7	899	10,7	327	9,3
Waterschappen	9.986	3,4	683	8,1	267	7,6
Gemeenten (incl. gemeenschappelijke regelingen)	147.827	50,7	3.373	40,0	1.290	36,6
Rechterlijke macht	3.482	1,2	251	3,0	123	3,5
Onderzoeksinstituten	2.746	0,9	333	3,9	128	3,6
<b>Totaal</b>	<b>291.791</b>	<b>100,0</b>	<b>8.431</b>	<b>100,0</b>	<b>3.529</b>	<b>100,0</b>

De data zijn automatisch gecodeerd, waardoor de kans op fouten bij het invoeren van data minimaal is. Om de validiteit van de steekproef te maximaliseren, zijn de conceptvragen beoordeeld en besproken door de verschillende betrokkenen in dit project, een wetenschappelijke expert in de psychometrie en enquêtedeskundigen van GfK. Daarnaast is een pilootenquête voorgelegd aan vijf leden van de onderzoekspopulatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ten aanzien van het meten van eurosceptis of euro-enthousiasme van de respondenten bouwen we voort op het werk van Ellinas en Suleiman (2012). Net als zij gaven we de respondenten een uitleg van de twee belangrijkste wetenschappelijke conceptualiseringen van de EU: de intergouvernementele opvatting, die benadrukt dat de macht vooral bij de lidstaten ligt, en de supranationale opvatting, die benadrukt dat de macht vooral ligt bij de Europese instituties zoals het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de EU. We presenteerden de respondenten een schaal van 1 tot en met 10, waarbij 1 staat voor een puur intergouvernementele EU en 10 voor de volledig supranationale EU. Eerst vroegen

we de respondenten naar hun perceptie van de machtsverdeling in de EU op dit moment aan de hand van de vraag: 'Waar staat de EU volgens u op dit moment?' Vervolgens vroegen we de respondenten zichzelf te plaatsen op dezelfde schaal met betrekking tot de vraag: 'Waar zou de EU volgens u over tien jaar moeten staan?'

Op basis van de antwoorden op die twee vragen gebruiken we de volgende indicatoren voor harde en zachte eurosceptis. Harde eurosceptis wordt weergegeven door de opvatting van de respondent over waar de EU over tien jaar zou moeten staan op de schaal van intergouvernementalisme versus supranationalisme. Dat antwoord geeft aan in hoeverre een respondent voor- of tegenstander is van supranationalisme als een basisbeginsel van EU-integratie. Hoe meer de respondent een voorstander is van intergouvernementalisme en niet van supranationalisme, hoe groter zijn/haar mate van harde eurosceptis.

Zachte eurosceptis wordt weergegeven door middel van het verschil tussen waar de respondent vindt dat de EU over tien jaar zou moeten staan en de perceptie van die respondent ten aanzien van waar de EU nu staat. Dat verschil geeft weer in welke mate de respondent voor- of tegenstander is van verdere EU-integratie: een groter negatief verschil geeft meer weerstand tegen een verdere EU-integratie weer; een groter positief verschil verwijst naar meer steun voor een verdere EU-integratie. Indien de respondent vindt dat de EU over tien jaar net zo supranationaal of intergouvernementeel zou moeten zijn als nu, dan is die neutraal op de schaal van zachte eurosceptis.

Voor de analyse hebben we de waarden van harde en zachte eurosceptis zo gecodeerd dat er voor harde eurosceptis vier categorieën ontstonden (antwoorden 1 t.e.m. 3 = zeer eurosceptisch; 4 en 5 = mild eurosceptisch; 6 en 7 = mild euro-enthousiast; 8 t.e.m. 10 = zeer euro-enthousiast). Voor zachte eurosceptis leidde dat tot vijf categorieën (uitkomsten -9 t.e.m. -5 = zeer eurosceptisch; -4 t.e.m. -1 = mild eurosceptisch; 0 = neutraal; 1 t.e.m. 4 = mild euro-enthousiast; 5 t.e.m. 9 = zeer euro-enthousiast).

Voor de mate van eurosceptis onder de Nederlandse bevolking gebruiken we data uit de Eurobarometer. We gebruiken hiervoor de gegevens van de Eurobarometer 84.4, afgenomen in november-december 2015, dezelfde periode waarin de enquête onder de ambtenaren is afgenomen. In die Eurobarometer werd de volgende vraag gesteld: 'Welk beeld roept de Europese Unie in het algemeen bij u op: een zeer positief beeld, een tamelijk positief beeld, een neutraal beeld, een tamelijk negatief beeld of een zeer negatief beeld?' De antwoorden werden als volgt gecodeerd: zeer negatief = zeer eurosceptisch; tamelijk negatief = mild eurosceptisch; neutraal = neutraal; tamelijk positief = mild euro-enthousiast; zeer positief = zeer euro-enthousiast.

Daarnaast gebruiken we voor de ambtenaren de variabelen 'werkveld' en 'overheidssector', dat zijn nominale variabelen die deel uitmaakten van de vragenlijst.

Zowel uit de Flitspanel-dataset als de Eurobarometer-dataset gebruiken we bovendien de variabelen 'seks', 'leeftijd' en 'opleidingsniveau'. Voor de eerste verkenning van die data gebruiken we de descriptieve analyse, dat wil zeggen: gemiddelden en relatieve frequenties.

## 5. Bevindingen

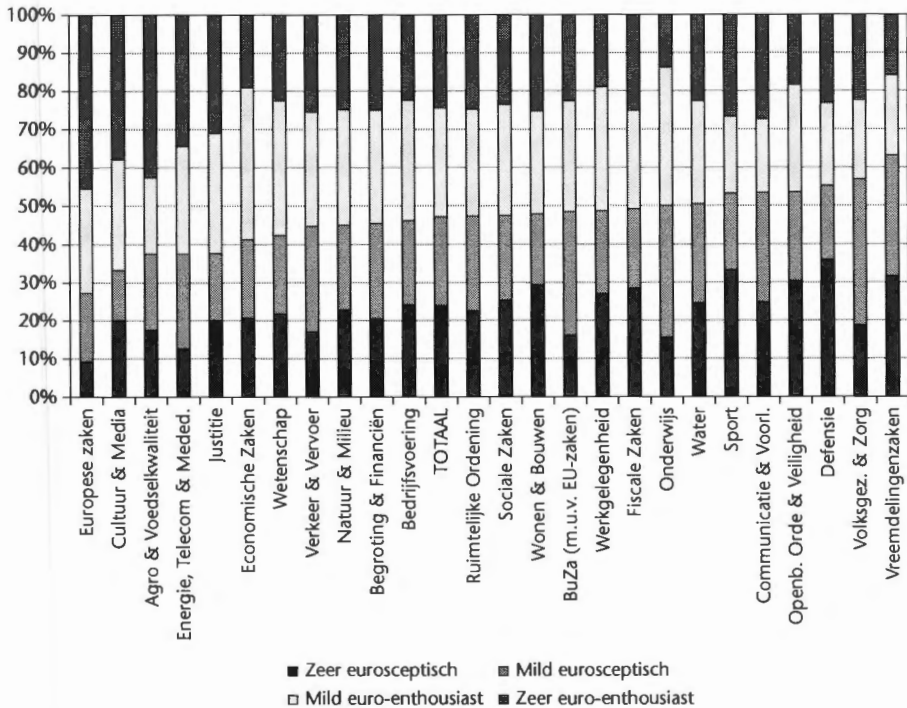
### 5.1. *Hoe eurosceptisch zijn verschillende onderdelen van het Nederlandse ambtelijke apparaat?*

Als we naar de totale respondentengroep kijken en ons richten op harde eurosceptis, dan laten onze data zien dat 24% van de Nederlandse ambtenaren zeer eurosceptisch is, een ongeveer even groot aandeel (23,2%) mild eurosceptisch is, de grootste groep (28,4%) mild euro-enthousiast is, en 24,5% van de ambtenaren zeer euro-enthousiast is. Het valt op hoe gelijkelijk de respondenten over die vier categorieën verdeeld zijn (zie Figuur 2, kolom 'Totaal').

Uitgesplitst naar werkveld, doet zich een interessante variatie voor. De hoogste mate van harde eurosceptis treffen we aan bij ambtenaren die actief zijn op de terreinen Vreemdelingenzaken (63,2%), Volksgezondheid en Zorg (56,0%) en Defensie (55,3%). De hoogste mate van hard euro-enthousiasme treffen we aan bij ambtenaren die actief zijn op de terreinen Europese Zaken (72,8%), Cultuur en Media (66,7%), Agro- en Voedselkwaliteit (62,5%), Energie, Telecom en Mededinging (62,5%) en Justitie (62,4%).

De hoge mate van harde eurosceptis op de terreinen Vreemdelingenzaken en Defensie kan mogelijk verklaard worden aan de hand van het rationele-keuze-institutionalisme. In beide werkvelden (grensbewaking en externe veiligheid) is nationale soevereiniteit een kernbegrip in de cultuur en de operationele taken, en raakt het delen van bevoegdheden op EU-niveau direct aan die centrale waarde van nationale soevereiniteit. Het is te verwachten dat het delen van bevoegdheden op EU-niveau in die werkvelden meer dan in andere sectoren gezien wordt als ondermijnd voor het belang van de eigen taakuitvoering. Voor Volksgezondheid en Zorg is die verklaring minder voor de hand liggend, al geldt hier dat EU-integratie mogelijk gezien wordt als de oorzaak van een verminderde nationale controle op het werkveld, die het uitvoeren van de eigen taken bemoeilijkt. De hoge scores ten aanzien van euro-enthousiasme op de terreinen Europese Zaken, Agro en Voedselkwaliteit en Energie, Telecom en Mededinging kunnen deels verklaard worden door het rationele-keuze-institutionalisme (een sectoraal belang bij het delen van soevereiniteit en de gemeenschappelijke markt) en deels door het sociologisch in-

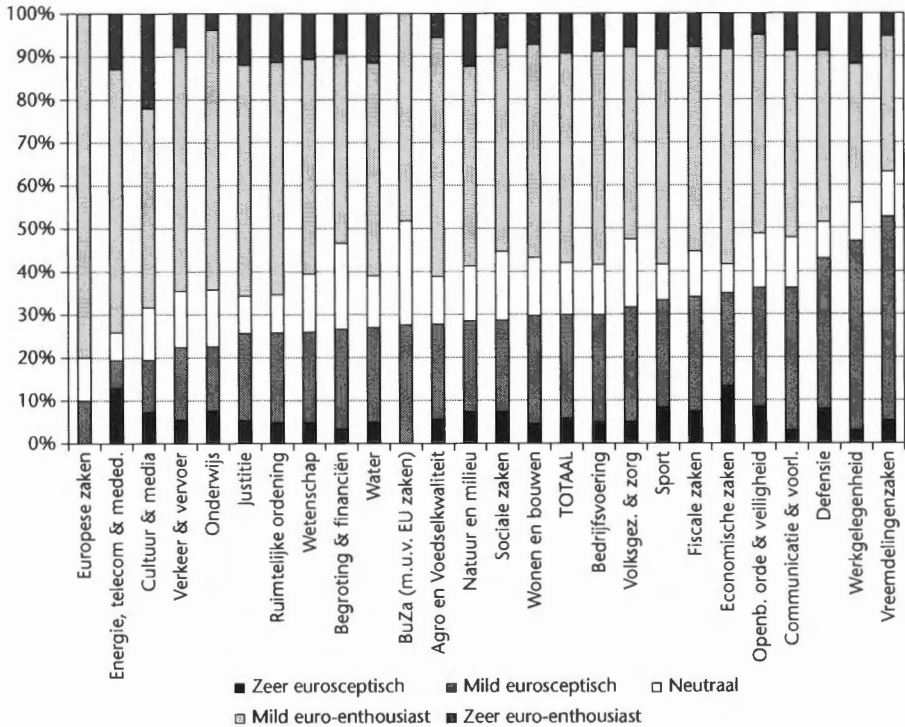
stitutionalisme (een hoge mate van europeanisering van die werkvelden kan zorgen voor zelfselectie en socialisatie-effecten). Interessant is de hoge score op het gebied van Cultuur en Media, omdat dit geen hoog geëuropeaniseerd werkveld is. Mogelijk speelt hier de dominante politieke cultuur van het werkveld een rol, zoals beschreven door Lewis (2012). Een grote vertegenwoordiging van ambtenaren met een politieke voorkeur voor GroenLinks, D66 en PvdA zou een alternatieve verklaring kunnen zijn voor de hoge mate van euro-enthousiasme in plaats van een taakgebaseerd kenmerk van de beleidssector.



FIGUUR 2. **Harde eurosceptis onder Nederlandse ambtenaren per werkveld, in procenten.**

Figuur 3 laat zien dat de hoogste mate van zachte eurosceptis zich voordoet op de terreinen Vreemdelingenzaken (52,7%), Werkgelegenheid (47,0%) en Defensie (43,0%). De hoogste mate van zacht euro-enthousiasme doet zich voor op de terreinen Europese Zaken (80%), Energie, Telecom en Mededinging (74,2%) en Cultuur en Media (68,3%). Het patroon ten aanzien van de meest extreme werkvelden komt grotendeels overeen voor harde en zachte eurosceptis. Alleen de hoge score van het werkveld Werkgelegenheid voor zachte eurosceptis is afwijkend. Ook komt Agro en Voedselkwaliteit voor zachte eurosceptis niet meer voor in het

rijtje van meest euro-enthousiaste werkvelden. Dat is een reden om dieper in te gaan op de verschillen in harde en zachte eurosceptis.

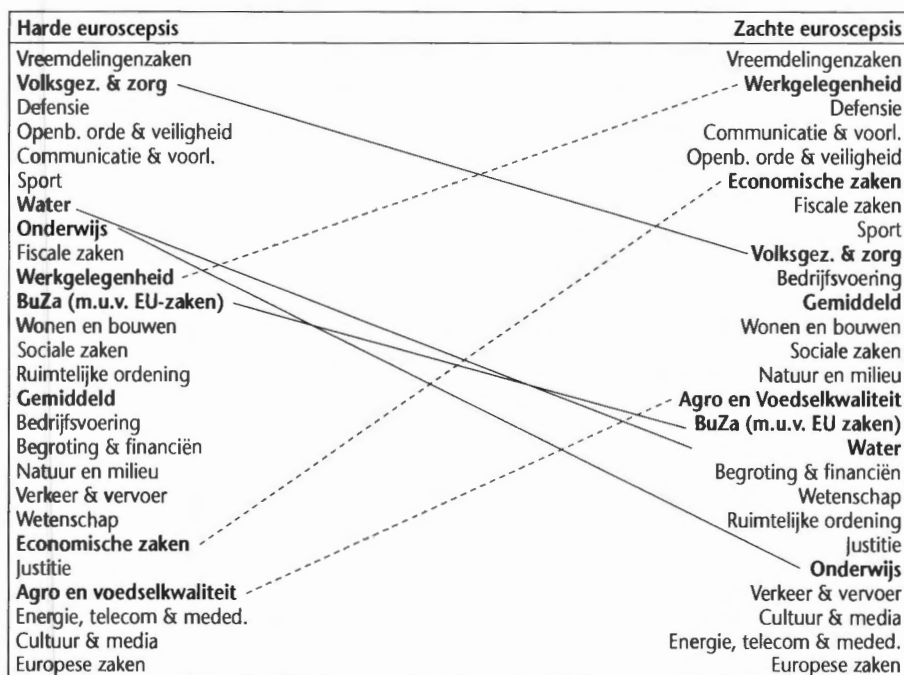


FIGUUR 3. Zachte eurosceptis onder Nederlandse ambtenaren per werkveld, in procenten.

Figuur 4 laat de twee rangordes van de werkvelden zien langs de meetlat van harde eurosceptis en zachte eurosceptis. Een aantal zaken valt op. Ambtenaren op een aantal werkvelden scoren relatief laag op harde eurosceptis en beduidend hoger op zachte eurosceptis. De ambtenaren op die werkvelden staan gemiddeld positief tegenover de grondbeginselen van de EU, maar vinden verdere EU-integratie dan nu het geval is, onwenselijk. Dat standpunt treffen we met name aan op de werkvelden Werkgelegenheid, Economische Zaken en Agro en Voedselkwaliteit. Hieruit valt af te leiden dat ambtenaren niet principieel tegen de EU zijn, maar dat het niveau van integratie inmiddels zijn wenselijkheidsplafond heeft bereikt. We kunnen de ambtenaren die dat standpunt innemen, aanduiden als de 'verzadigden'.

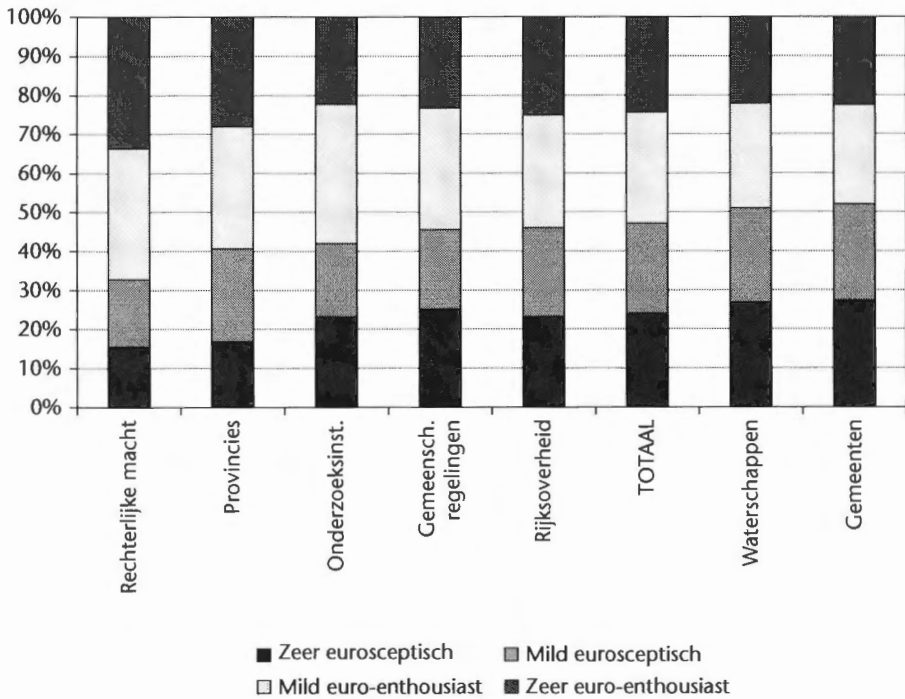
Op een aantal andere werkvelden is precies het tegenovergestelde aan de hand: hier scoren de respondenten relatief hoog op harde eurosceptis, maar be-

duidend lager op zachte eurosceptis. Dat geldt voor de werkvelden Volksgezondheid en Zorg, Water, Onderwijs en Buitenlandse Zaken (met uitzondering van EU-zaken). Gemiddeld genomen, staan de ambtenaren op die werkvelden dus niet positief tegenover de grondbeginselen van de EU, maar toch hebben ze weinig moeite met extra EU-integratie in vergelijking met wat nu het geval is. Dat lijkt tegenstrijdig, maar hieruit valt mogelijk af te leiden dat die ambtenaren gevoelsmatig geen aanhangers van de Europese Unie zijn, maar enigszins verdergaande EU-integratie om instrumentele redenen wel wenselijk vinden. Vanwege de schijnbaar niet principiële, maar wel instrumentele steun aan EU-integratie kunnen we ambtenaren die dat standpunt innemen, aanduiden als de 'instrumentelen'.



FIGUUR 4. Verzadigde (volle lijn) en instrumentele werkvelden (stippellijn): het verschil tussen harde en zachte eurosceptis.

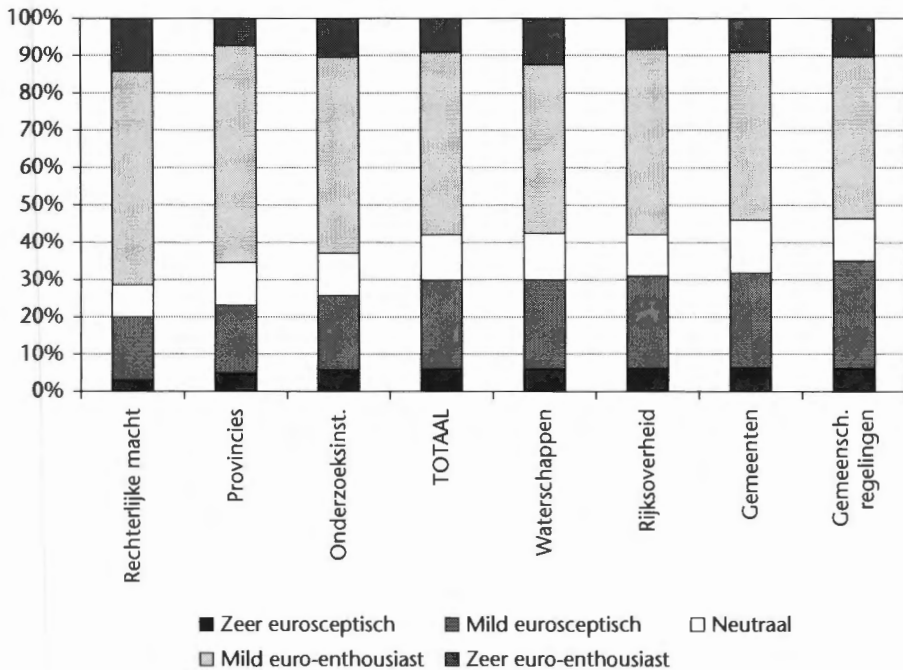
De uitsplitsing naar overheidssectoren (Figuren 5 en 6) laat minder variatie zien dan die naar werkvelden. Van de zeven onderzochte sectoren komen ambtenaren bij gemeenten naar voren als het meest hard eurosceptisch (52,1%), gevolgd door de waterschappen (51,0%). Het meeste euro-enthousiasme is te vinden bij provincieambtenaren (59,3%) en binnen de rechterlijke macht (67,2%).



FIGUUR 5. **Harde eurosceptis onder Nederlandse ambtenaren per overheidssector, in procenten.**

Zachte eurosceptis treffen we het meest aan bij de gemeenschappelijke regelingen (35,1%) en de gemeenten (31,8%), en wederom het minst bij de provincies (23,2%) en de rechterlijke macht (20,0%). Die bevindingen kunnen deels geduid worden met behulp van het rationele-keuze-institutionalisme. Zowel de rechterlijke macht als de provincies ondervinden een strategisch voordeel bij Europese integratie: de rechterlijke macht vanwege de mogelijkheid om de wetgeving te toetsen aan de EU-wetgeving waar die toetsing aan de eigen Nederlandse grondwet niet kan (Harten, 2015), en de provincies vanwege hun belangrijke rol bij de verdeling en het beheer van de Europese structuurfondsen (Rob, 2013). De balans van winst en verlies aan invloed, manoeuvreerruimte en middelen is voor de rechterlijke macht en de provincies positief, terwijl die voor de rijksoverheid en de gemeenten grosso modo eerder negatief is. Op het niveau van de rijksoverheid wordt de beleidsvrijheid grotendeels beperkt door EU-wetgeving en -regelgeving (Schmidt, 2006), en gemeenten geven te kennen dat ze voornamelijk ingeperkt worden in hun beleidsvrijheid doordat ze zich dienen te houden aan Europese regels ten aanzien van staatssteun en aanbestedingen (Rooij, 2003; Europa Decentraal, 2008; 2016).





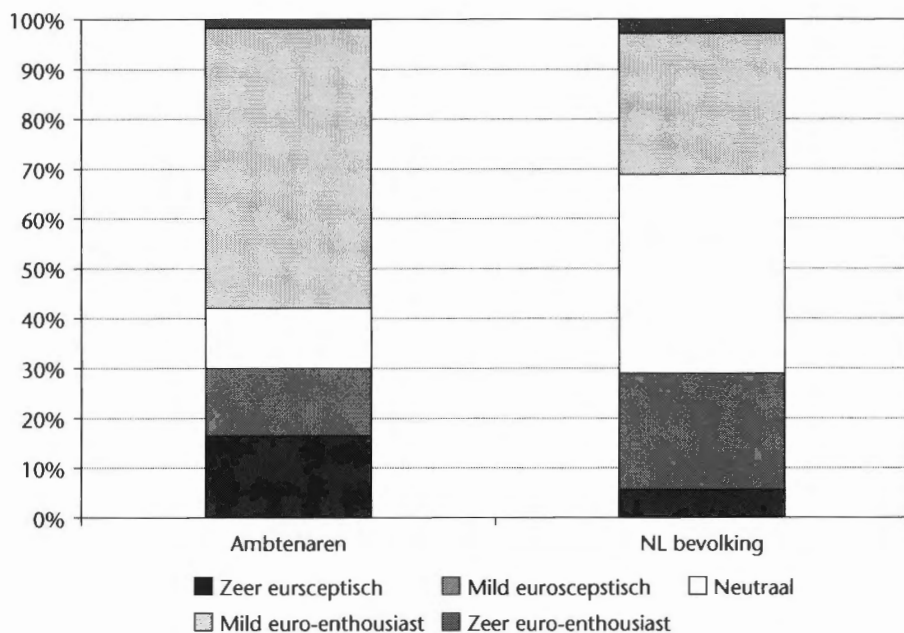
FIGUUR 6. Zachte euroscepsis onder Nederlandse ambtenaren per overheidssector, in procenten.

De verklarende kracht van het sociologisch institutionalisme lijkt hier kleiner: indien meer deelname en meer blootstelling aan het EU-beleidsvormingsproces een belangrijke positieve rol zouden spelen bij de opvatting over de EU, dan zouden we mogen verwachten dat de rijksambtenaren hoger scoren dan ze hier doen. Voor de rechterlijke macht moeten we overigens ook in aanmerking nemen dat dit van alle sectoren de meest homogene groep is, met kenmerken die een opstuwende werking lijken te hebben op de waardering van de EU, namelijk een hoog opleidingsniveau, een hoog inkomensniveau en een links-liberale dominante politieke cultuur (Kraats et al., 2010, p. 11)<sup>1</sup>. Vanwege de beperkte verschillen tussen de harde en zachte euroscepsis bij de overheidssectoren kunnen we niet echt spreken van instrumentele of verzadigde overheidssectoren.

### 5.2. Zijn Nederlandse ambtenaren eurosceptischer dan de bredere Nederlandse bevolking?

Als we de maatstaf voor zachte euroscepsis hanteren en onze data voor ambtenaren afzetten tegen de euroscepsis-indicator uit de Eurobarometer zoals hierboven

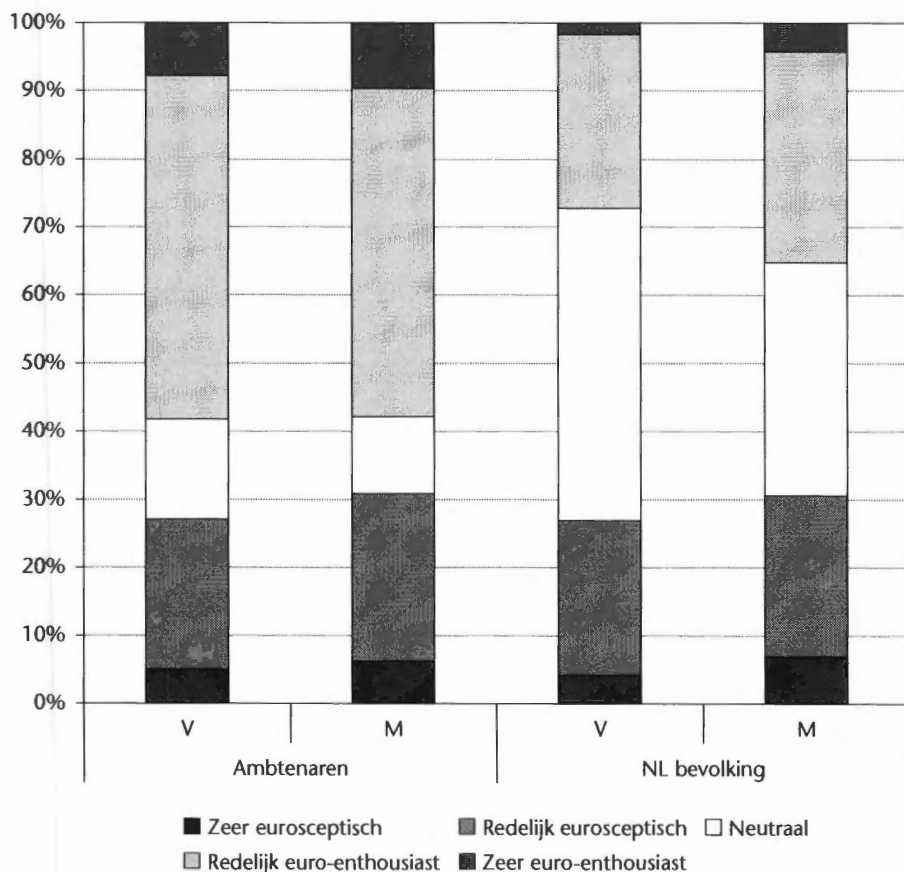
beschreven, dan zien we dat een beduidend groter aandeel van de ambtenaren redelijk euro-enthousiast is (56,2%) in vergelijking met de totale bevolking (28,2%) (zie Figuur 7). Hieruit zouden we in eerste instantie kunnen afleiden, dat ambtenaren aanzienlijk minder eurosceptisch zijn dan de gemiddelde Nederlander. Toch is die gevolgtrekking maar ten dele juist, omdat het totale eurosceptische deel van het Nederlandse ambtelijke apparaat (30,0%) opvallend overeenkomt met het totale eurosceptische deel van de Nederlandse bevolking (28,9%). Wel is binnen dat deel de verdeling tussen 'mild eurosceptisch' en 'zeer eurosceptisch' interessant: onder ambtenaren is een veel groter deel van de eurosceptici zeer eurosceptisch (16,5%) dan onder de totale bevolking (5,6%). Wie ambtenaar is en tegen Europese integratie is, is dus meer geneigd om fêl tegen EU-integratie te zijn dan wie geen ambtenaar is. Daarnaast valt op dat de categorie 'neutraal' veel kleiner is bij de ambtenaren dan bij de gehele bevolking: ambtenaren hebben een stelligere mening dan de gemiddelde Nederlander als het gaat over EU-integratie.



FIGUUR 7. Eurosceptis onder Nederlandse ambtenaren vergeleken met de Nederlandse bevolking, in procenten.

Hoe ziet dat beeld eruit als we de data uitsplitsen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau? Gemiddeld genomen, zijn mannen iets vaker eurosceptisch dan vrouwen; dat geldt evenzeer voor de ambtenaren als de bevolking in haar geheel (zie

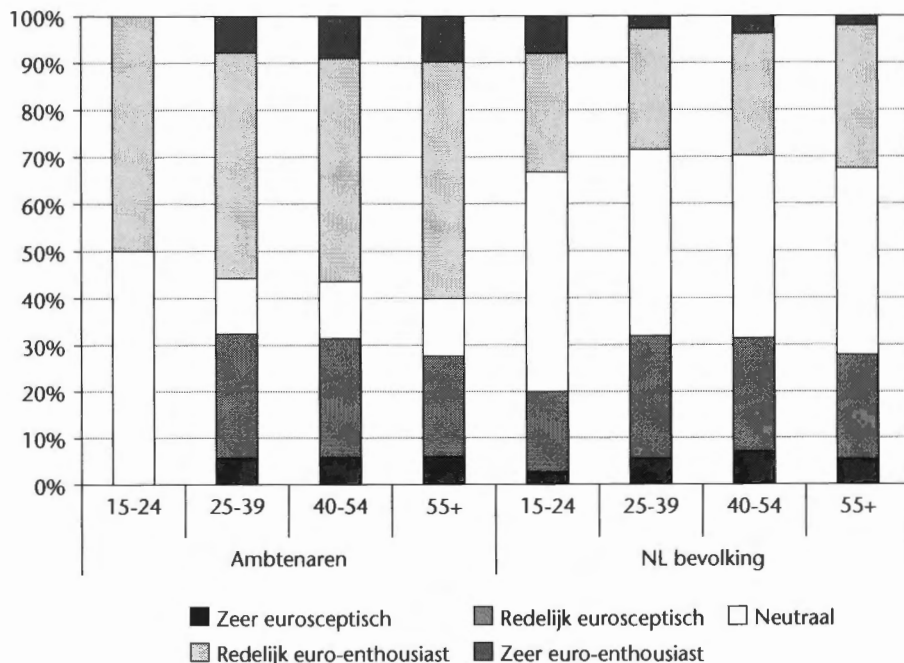
Figuur 8). Vrouwen zijn bovendien in beide groepen aanzienlijk eerder geneigd een neutrale houding ten opzichte van EU-integratie te hebben dan mannen. Binnen het ambtelijke apparaat is het aandeel mannen dat euro-enthousiast is, even groot als het aandeel vrouwen, terwijl er binnen de bevolking als geheel beduidend meer mannen dan vrouwen zijn die euro-enthousiast zijn.



FIGUUR 8. Euro-sceptis onder ambtenaren en de Nederlandse bevolking, uitgesplitst naar geslacht, in procenten.

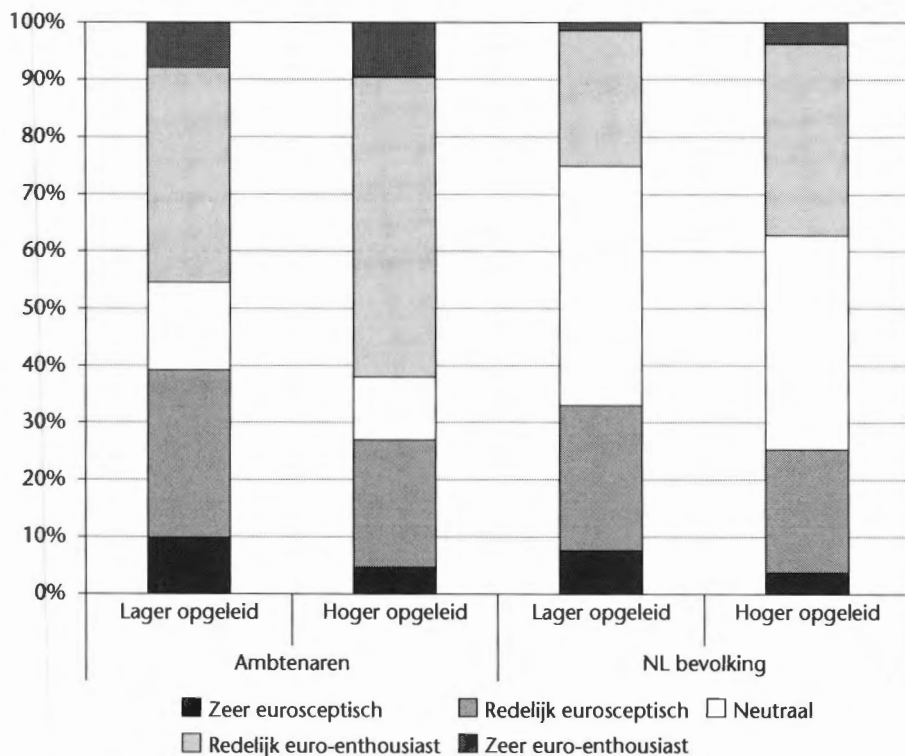
Kijken we naar de leeftijd (Figuur 9), dan zien we dat de jongste leeftijdscategorie uit het Eurobarometeronderzoek, 15-24 jaar, binnen het ambtelijke apparaat bijna niet voorkomt. Als we die leeftijdscategorie buiten beschouwing laten, is er een lineaire trend die aangeeft dat hoe ouder men is, hoe positiever de houding is ten opzichte van EU-integratie. Dat geldt zowel voor ambtenaren als voor de gemiddelde Nederlander. De patronen op grond van leeftijd zijn dus vrijwel hetzelfde binnen en buiten het ambtelijke apparaat, met dien verstande

dat in elke leeftijdscategorie binnen het ambtelijke apparaat de groep 'neutralen' aanzienlijk kleiner is dan daarbuiten, en dat binnen het ambtelijke apparaat de groep 'redelijk euro-enthousiasten' navenant groter is dan buiten het ambtelijke apparaat.



FIGUUR 9. Eurosceptis onder ambtenaren en de Nederlandse bevolking, uitgesplit naar leeftijdscategorie, in procenten.

Is er dan nog een verschil tussen hoe lager- en hogeropgeleiden binnen het ambtelijke apparaat tegen EU-integratie aankijken in vergelijking met hoe lager- en hogeropgeleiden in de samenleving als geheel tegen EU-integratie aankijken? Als algemene regel is bekend dat hoe hoger de opleiding, hoe groter de kans dat men de EU gunstiger gestemd is. Omdat ambtenaren in de onderzochte overheidssectoren gemiddeld genomen hogeropgeleide zijn dan de gemiddelde bevolking, is dat een plausibele verklaring voor het grotere aandeel euro-enthousiasten binnen de overheid. Allereerst valt op, dat binnen de overheid de discrepantie tussen hoger- en lageropgeleiden nog groter is dan in de samenleving als geheel. In de categorie lageropgeleiden geldt zelfs de algemene regel niet dat ambtenaren meer pro-EU zijn dan gewone burgers: 39,2% van de lageropgeleide ambtenaren is eurosceptisch, terwijl dat aandeel onder de lageropgeleide bevolking in haar geheel 33,0% is (Figuur 10).



FIGUUR 10. Eurosceptis onder ambtenaren en de Nederlandse bevolking, uitgesplitst naar opleidingsniveau, in procenten.

## 6. Conclusie

In deze bijdrage zijn we ingegaan op de opvattingen van Nederlandse ambtenaren over EU-integratie, de verschillen in harde en zachte eurosceptis tussen verschillende werkvelden en overheidssectoren, en de mate van representativiteit van het Nederlandse ambtenarenkorps ten opzichte van de Nederlandse bevolking als het gaat over Europese integratie. De bevindingen vormen het begin van het onderzoek naar de EU-standpunten van ambtenaren. We hebben daarbij gebruik kunnen maken van surveyonderzoek, dat naar zijn aard een beperkte diepgang heeft als het gaat om de onderliggende factoren en motieven van bepaalde standpunten. Onze bevindingen zijn daarom voorlopig en noden tot uitgebreider vervolgonderzoek. Toch heeft onze verkenning van de data drie belangrijke voorlopige nieuwe inzichten opgeleverd.

In de eerste plaats zijn, als het gaat om ambtenaren, harde eurosceptis en zachte eurosceptis geen gradaties op dezelfde schaal, maar afzonderlijke dimensies.

Harde eurosceptis is niet hetzelfde als een sterkere mate van zachte eurosceptis, maar kan zich zelfs voordoen als de zachte eurosceptis lager dan gemiddeld is. Dat heeft theoretische implicaties voor het verdere onderzoek naar eurosceptis, waarin harde en zachte eurosceptis nadrukkelijker als onafhankelijke grootheden beschouwd zouden moeten worden.

In de tweede plaats lijkt bij de verklaring van eurosceptis zowel het sociologisch institutionalisme als het rationale-keuze-institutionalisme een verklarende waarde te hebben, die vooral nog iets sterker lijkt te zijn bij het rationele-keuze-institutionalisme. Daarnaast zouden in volgende analyses met een werkelijk verklarend onderzoeksontwerp in ieder geval enkele relevante individuele kenmerken als controlevariabelen meegenomen moeten worden, zoals partijpolitieke voorkeur. Met een verklarend model waarin gecontroleerd wordt voor die kenmerken, is het mogelijk om scherpere inzichten te krijgen ten aanzien van de vraag of en in hoeverre eurosceptis bij ambtenaren dezelfde causale factoren kent als bij de bevolking als geheel (opleidingsniveau, partijpolitieke voorkeur, sociaaleconomische status), of dat er bij ambtenaren ook andere factoren een rol spelen, bijvoorbeeld ten aanzien van het werkveld, de overheidssector of de eigen betrokkenheid bij het EU-beleid.

In de derde plaats levert deze studie een bijdrage aan het onderzoeksveld van de representatieve bureaucratie. Deze studie gaat immers een stap verder dan het analyseren van de representativiteit van het ambtelijke apparaat op grond van demografische factoren (waarvan verondersteld wordt dat die bepalend zijn voor het waardesysteem, de opvattingen en het gedrag van ambtenaren): ze analyseert de directe representativiteit van het ambtelijke apparaat ten opzichte van de bevolking. We constateren dat ambtenaren, overeenkomstig de theoretische verwachtingen, gemiddeld positievere opvattingen over EU-integratie hebben dan andere burgers. Drie belangrijke kanttekeningen moeten we hierbij maken: (a) het percentage zeer euro-enthousiasten onder de ambtenaren is lager dan onder de algemene bevolking; (b) het totale aandeel eurosceptici onder de ambtenaren is nagenoeg even groot als onder de algemene bevolking; (c) binnen de totale groep eurosceptici zijn er onder de ambtenaren beduidend meer 'zeer eurosceptici' dan onder de bredere bevolking. De bevindingen van die verkenning geven daarom veel redenen en handvatten voor nader verklarend onderzoek.

De enquête voor dit onderzoek is mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van het Ministerie van BZK, de Radboud Universiteit Nijmegen, de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht.

## Noot

1. Uit het onderzoek door van der Kraats et al. in opdracht van SSR, het opleidingsinstituut van de rechterlijke organisatie, blijkt dat 31% van de in 2010 aankomende rechters een politieke voorkeur had voor D66, in vergelijking tot 7% van de bevolking in dat jaar. 12% van de destijds aankomende rechters had een voorkeur voor GroenLinks, in vergelijking met 7% onder de rest van de bevolking. 0% van de destijds aankomende rechters had een voorkeur voor de SP of PVV, terwijl dat voor de bevolking in dat jaar respectievelijk 10% en 15% bedroeg. Een enquête onder rechters uitgevoerd door *Vrij Nederland* in 2013 geeft een soortgelijk beeld: D66 29%, GroenLinks 7%, SP 1,5%, PVV 0,3%. Zie [www.vn.nl/de-rechter-is-het-zat/](http://www.vn.nl/de-rechter-is-het-zat/).

## Bibliografie

- Abts, K., Heerwegh, D., & Swyngedouw, M. (2008). Euroscepticisme in België: economische belangen, culturele identiteit en politiek wantrouwen. *Res Publica*, 50(4), 357-381.
- Berg, C. F. van den. (2011). *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press.
- Berg, C. F. van den, & Schmidt, E. (2015). The Europeanization of the Dutch Senior Civil Service 2007-2013. In B. Steunenberg, W. Voermans, & S. Van den Bogaert (Red.), *Fit for the future? Reflections from Leiden on the functioning of the EU* (pp. 217-240). Den Haag: Eleven Publishing.
- Börzel, T. A. (1999). Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573-596.
- Börzel, T., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15).
- Bradbury, M., & Kellough, J. E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167.
- Brudney, J. L. (2000). From organizational values to organizational roles: Examining bureaucracy in State administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 491-512.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Doel, J. van den. (1978). *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Eijk, C. van der, & Franklin, M. (2004). Potential for contestation on European matters at national elections in Europe. In G. Marks & M.R. Steenbergen (Eds.), *European integration and political conflict* (pp. 32-50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ellinas, A., & Suleiman, E. N. (2012). *The European Commission and bureaucratic autonomy: Europe's custodians*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Europa Decentraal. (2008). *Informatiewijzer Staatssteun voor decentrale overheden*. Den Haag: Europa Decentraal.
- Europa Decentraal. (2016). *Notitie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen*. Den Haag: Europa Decentraal.
- Garry, J., & Tilley, J. (2009). The macroeconomic factors conditioning the impact of identity on attitudes towards the EU. *European Union Politics*, 10(3), 361-379.
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S.B.M., & Yesilkagit, K. (2008). *The new Eurocrats: National civil servants in EU-policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Harten, H. van. (2015). Over de Europese attitude van de Nederlandse rechter. In H. Vollaard, J. van der Harst, & G. Voerman (Red.), *Van Aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015* (pp. 223-248). Den Haag: Boom.
- Hix, S. (2007). Euroscepticism as anti-centralization: A rational choice institutionalist perspective. *European Union Politics*, 8(1) 131-150.
- Hobolt, S. B., & Wratil, C. (2015). Public opinion and the crisis: The dynamics of support for the euro. *Journal of European Public Policy*, 22(2), 238-256.
- Hooghe, L. (2007). What drives Euroskepticism? Party-public cueing, ideology and strategic opportunity. *European Union Politics*, 8(1), 5-12.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.
- Imig, D., & Tarrow, S. (2001). *Contentious Europeans. Protest and politics in an integrating Europe*. Washington: Rowman & Littlefield.
- Inglehart, R. (1971). Public opinion and European integration. In L. Lindberg & S. Scheingold (Red.), *European integration* (160-191). Cambridge MA: Harvard University Press.
- Kingsley, D. J. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41(2), 255-280.
- Kopecky, P., & Mudde, C. E. (2005). Euroscepticism: een conceptualisatie. In J. P. Vollaard, & B. Boer (Red.), *Euroscepticism in Nederland* (pp. 15-22). Utrecht: Lemma.
- Kraats, K. van der, Kroes, M., Klijn, A., & Diephuis, B. (2010). *Magistrale perspectieven: de Raio's anno 2010. Resultaten van de Raio-enquête, uitgevoerd in het kader van het vijftigjarig bestaan van SSR*. Zutphen: SSR.



- Kuhn, T., Elsas, E. van, Hakhverdian, A., & Brug, W. van der. (2016). An ever wider gap in an ever closer union: Rising inequalities and euroscepticism in 12 West European democracies, 1975-2009. *Socio-Economic Review*, 14(1), 27-45.
- Leconte, C. (2010). *Understanding Euroscepticism*. London: Palgrave Macmillan.
- Lewis, D.E. (2012). Presidential politicization of the executive branch in the United States. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *Executive politics in times of crisis* (pp. 41-62). Basingstoke: Palgrave.
- Lindberg, L., & Scheingold, S. (1970). *Europe's would-be polity*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Loveless, M., & Rohrschneider, R. (2011). Public perceptions of the EU as a system of governance. *Living Reviews in European Governance*, 6(2), 1-37. Geraadpleegd op 24 oktober 2016 via <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2011-2>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Mastenbroek, E., & Princen, S. B. M. (2010). Time for EU matters: The Europeanization of Dutch central government. *Public Administration*, 88(1), 154-169.
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act. National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1), 19-56.
- Moser, P. (2000). *The political economy of democratic institutions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lensink, H., & Husken, M. (2013, 10 december). De rechter is het zat. *Vrij Nederland*. Geraadpleegd op 24 oktober 2016 via <https://www.vn.nl/de-rechter-is-het-zat/>
- Pennings, P. (2006). An empirical analysis of the Europeanisation of national party manifestos, 1960-2003. *European Union Politics*, 7(2), 257-270.
- Peters, B. G. (2008). *The politics of bureaucracy*. Thousand Oaks: Sage.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Radaelli, C. M. (2006). Europeanization: Solution or problem? In M. Cini, & A. Bourne (Eds.), *Palgrave advances in European Union studies* (pp. 56-76). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Ray, L. (1999). Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey. *European Journal of Political Research*, 36(2), 283-306.
- Ray, L. (2007). Mainstream Euroscepticism: Trend or oxymoron? *Acta Politica*, 42(2), 153-172.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, 74(2), 432-447.

- Rob. (2013). *Met Europa verbonden: een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rooij, R. A. A. de. (2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*. Deventer: Kluwer.
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Schout, A., & Vollaard, H. (2015). De Europese opstelling van ambtenaren. In H. Vollaard, J. van der Harst, & G. Voerman (Red.), *Van Aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015* (pp. 249-288). Den Haag: Boom.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2nd ed.). Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- Shepsle, K. A. (1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23(1), 27-60.
- Stavridis, S. (1992). The Forgotten question of the European Parliament's current lack of legitimacy. *Oxford International Review*, 3(1), 27-29.
- Steenbergen, M., Edwards, E., & Vries, C. E. de. (2007). Who's cueing whom? Mass-elite linkages and the future of European integration. *European Union Politics*, 8(1), 13-35.
- Szczerbiak, A., & Taggart, P. (Ed.). (2008). *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism, Vol. 2: Comparative and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Trommel, W., & Veen, R. van der. (1997). Sociological perspectives on institutions and neo-institutionalism. In B. Steunenberg & F. van Vught (Eds.), *Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making* (pp. 45-66). Dordrecht: Kluwer.
- Volkens, A., Lehmann, P., Matthiess, Th., Merz, N., Regel, S., & Werner, A. (2016). *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)* (Version 2016a). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Vollaard, H., & Voerman, G. (2015). De Europese opstelling van politieke partijen. In H. Vollaard, J. van der Harst, & G. Voerman (Red.), *Van Aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015* (pp. 99-182). Den Haag: Boom.
- Vollaard, H., Harst, J. van der, & Voerman, G. (Red.). (2015). *Van Aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015*. Den Haag: Boom.
- Vreese, C. H. de. (2003). Television reporting of second-order elections. *Journalism Studies*, 4(2), 183-198.
- Vries, C.E. de, & Edwards, E.E. (2009). Taking Europe to its extremes: Extremist parties and public Euroscepticism. *Party Politics*, 15(1), 5-28.