

België - Belgique  
P.B. - P.P.  
B-21

# Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

Themanummer:  
Europa in de Lage Landen

Argifitekantoor · 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | Oktober-december 2016 | P 702166 |

Volume 58

2016/4

acco

# Res Publica

[www.acco.be/respublica](http://www.acco.be/respublica)

## Hoofredacteur

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

## Redactiesecretaris

Lotte MELENHORST (Universiteit Leiden)

## Redactie

Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent), Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam),  
Silvia ERZEEL (Université catholique de Louvain), Steven VAN HECKE (Universiteit Leuven),  
Henk VAN DER KOLK (Universiteit Twente), Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam),  
Rik DE RUITER (Universiteit Leiden), Peter THIJSSSEN (Universiteit Antwerpen),  
Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

## Redactieadres

Instituut voor Politieke Wetenschap, t.a.v. Res Publica / Joop van Holsteyn, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, Nederland  
[res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be)

## Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

tel. +32 16 62 80 00

fax +32 16 62 80 01

e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag

tel. + 31 70 386 88 54

fax + 31 70 386 14 98

e-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl)

## Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden niet stilzwijgend verlengd.

Als **bestaande abonnee** ontvangt u jaarlijks een herinnering aan de hernieuwing van uw abonnement.

Met vragen over uw abonnement kunt u terecht bij [tijdschriften@acco.be](mailto:tijdschriften@acco.be).

**Nieuwe abonnees** kunnen bij de start van een nieuwe jaargang abonneren door een abonnement aan te kopen in de Acco-webshop:

[www.acco.be/respublica](http://www.acco.be/respublica).

## Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

10 JAN 2016

# RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift  
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift  
Volume 58 – 2016/4

## Inhoud

**Themanummer: EUROPA IN DE LAGE LANDEN**

*Steven Van Hecke & Hans Vollaard (Red.)*

### Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

- Aan de knoppen maar uit de pas? Eurosceptis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren – *Caspar van den Berg, Sebastiaan Princen en Ellen Mastenbroek* 397
- Europa in Vlaanderen: een verkennende analyse van de impact van Europese integratie op Vlaamse politieke partijen – *Gilles Pittoors, Wouter Wolfs, Steven Van Hecke en Peter Bursens* 423
- 'A touchstone of consent?' Euroscepticisme in consensusdemocratieën – *Louise Hoon* 445

### Deel 2 – Rubrieken

- Essay: Democratisering leidt (niet) tot Europese desintegratie – *Hans Vollaard* 475
- Symposium: Europa na het Brexit-referendum – *Mathieu Segers, Sander Loones en Goele Janssen* 491
- Onderzoek uitgelicht:
- De psychologie van electorale mobilisatie – *Martin Nyhuis, Jordy Gosselt en Martin Rosema* 507
- Waarom zijn laagopgeleiden vaker tegen vrijhandel? Drie verklaringen getoetst in Nederland – *Jeroen van der Waal en Willem de Koster* 510
- Staat van ongenade: politiek onbehagen over de Nederlandse staat in de jaren 2000 – *Roy Kemmers, Stef Aupers, Dick Houtman en Jeroen van der Waal* 513
- Auteursinfo 517

#### Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke  
Wetenschappen  
Vrije Universiteit Brussel  
Pleinlaan 2  
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

**Omslagontwerp:** [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)

**Coverfoto:** Vlaams Parlement © Marnix Van Esbroeck

© 2016 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.





## DEEL 1

# WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

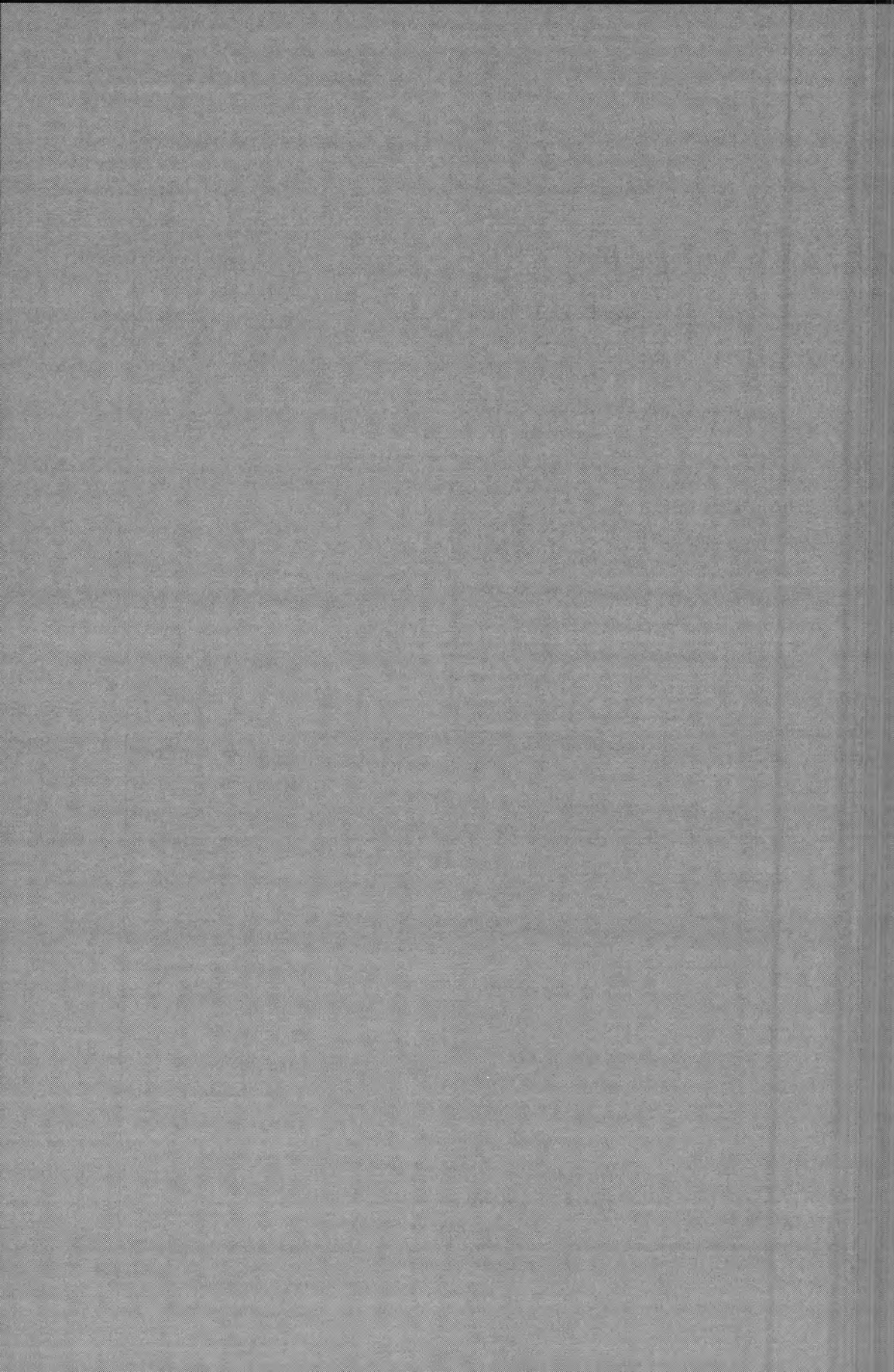
## INHOUD

---

- Aan de knoppen maar uit de pas?  
Eurosepsis en euro-enthousiasme  
onder Nederlandse ambtenaren 397  
Caspar van den Berg, Sebastiaan Princen  
en Ellen Mastenbroek

- Europa in Vlaanderen:  
een verkennende analyse  
van de impact van Europese  
integratie op Vlaamse  
politieke partijen 423  
Gilles Pittoors, Wouter Wolfs,  
Steven Van Hecke en Peter Bursens

- 'A touchstone of consent?'  
Eurosepticisme in  
consensusdemocratieën 445  
Louise Hoon



# 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

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

Het deelterrein van eurosceptis richt zich met name op de standpunten van politieke partijen en burgers over Europese integratie. De belangrijkste verklarende factoren van eurosceptis op het partijniveau zijn electoraal-strategische prikkels en verankerde ideologische overtuigingen (Hooghe, 2007). Op het niveau van de publieke opinie wordt eurosceptis 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 eurosceptis 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.

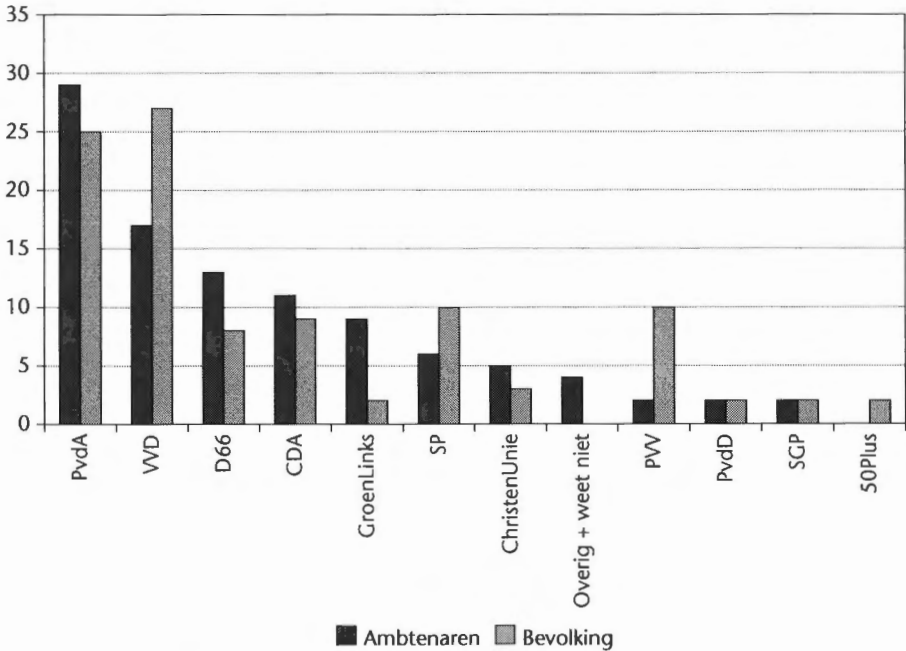
In het publieke debat wordt de EU vaak gezien als een project van anonieme, ongecontroleerde en 'eurofiele' ambtenaren op allerlei bestuurlijke niveaus, die buiten het zicht van de burger en de media doorbouwen aan een *ever closer union*, soms inclusief impliciete of expliciete verwijten dat die ambtenaren 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 overheidsperoneel 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 'sekses', 'leeftijd' en 'opleidingsniveau'. Voor de eerste verkenning van die data gebruiken we de descriptieve analyse, dat wil zeggen: gemiddelden en relatieve frequenties.

## 5. Bevindingen

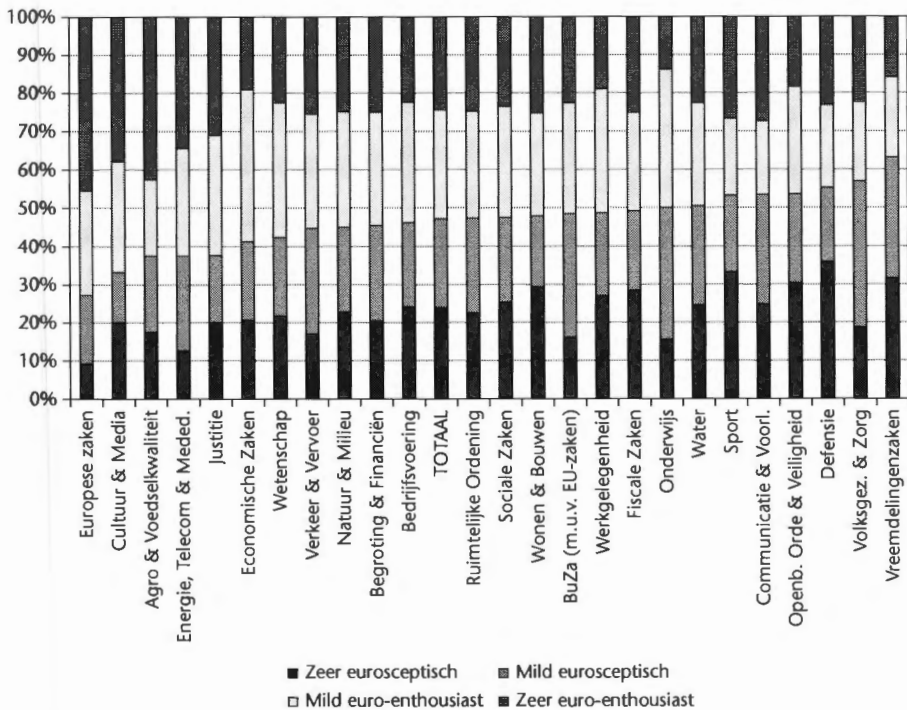
### 5.1. *Hoe eurosceptisch zijn verschillende onderdelen van het Nederlandse ambtelijke apparaat?*

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-

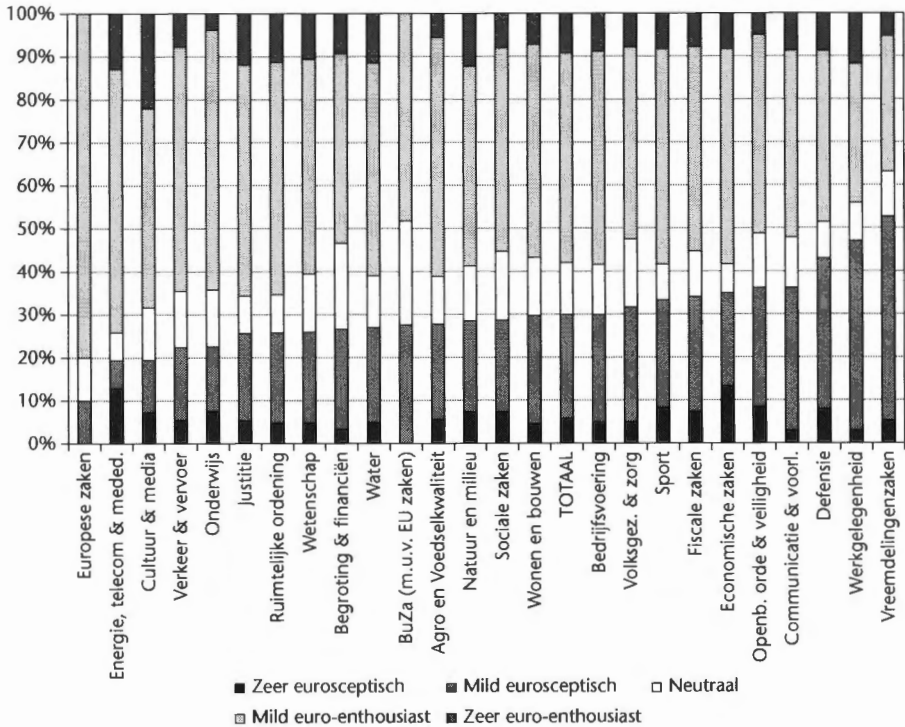
stitutionalisme (een hoge mate van europeanisering van die werkvelden kan zorgen voor zelfselectie en socialisatie-effecten). Interessant is de hoge score op het gebied van Cultuur en Media, omdat dit geen hoog geëuropeaniseerd werkveld is. Mogelijk speelt hier de dominante politieke cultuur van het 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.



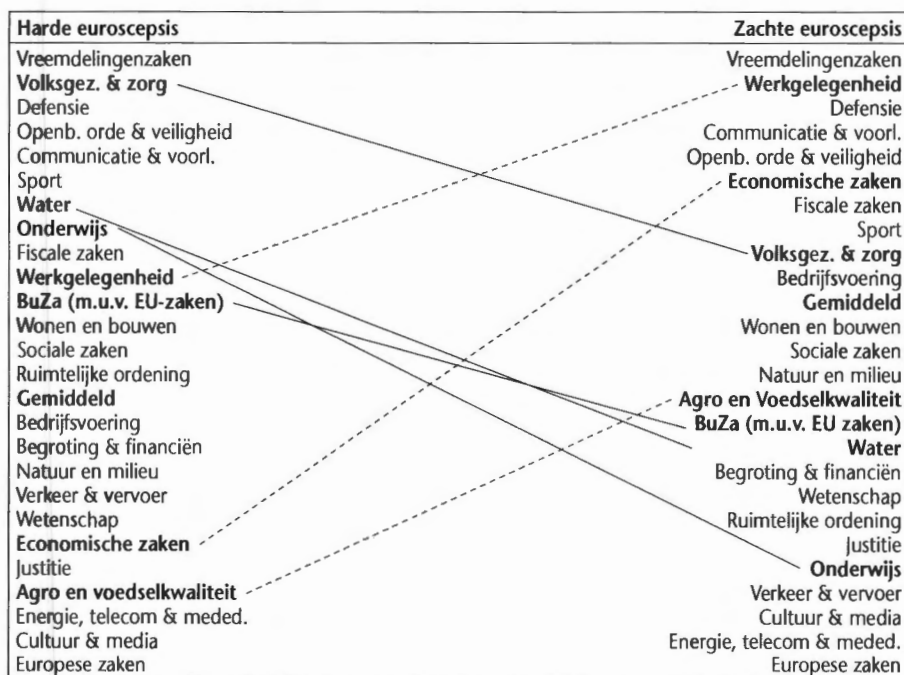
FIGUUR 3. Zachte eurosceptis onder Nederlandse ambtenaren per werkveld, in procenten.

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-

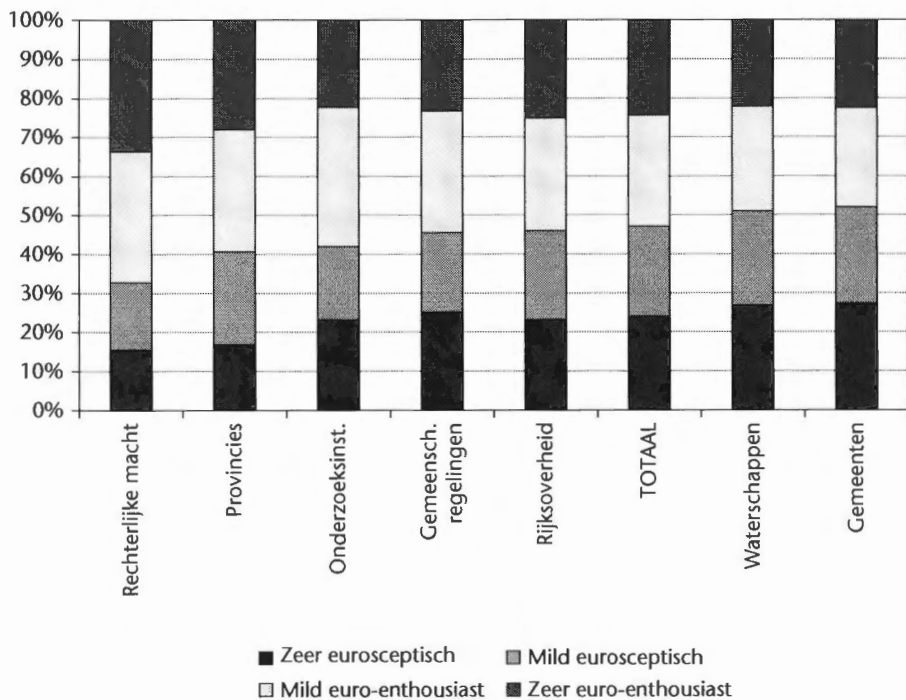


duidend lager op zachte eurosceptis. Dat geldt voor de werkvelden Volksgezondheid en Zorg, Water, Onderwijs en Buitenlandse Zaken (met uitzondering van EU-zaken). Gemiddeld genomen, staan de ambtenaren op die werkvelden dus niet positief tegenover de grondbeginselen van de EU, maar toch hebben ze weinig 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'.



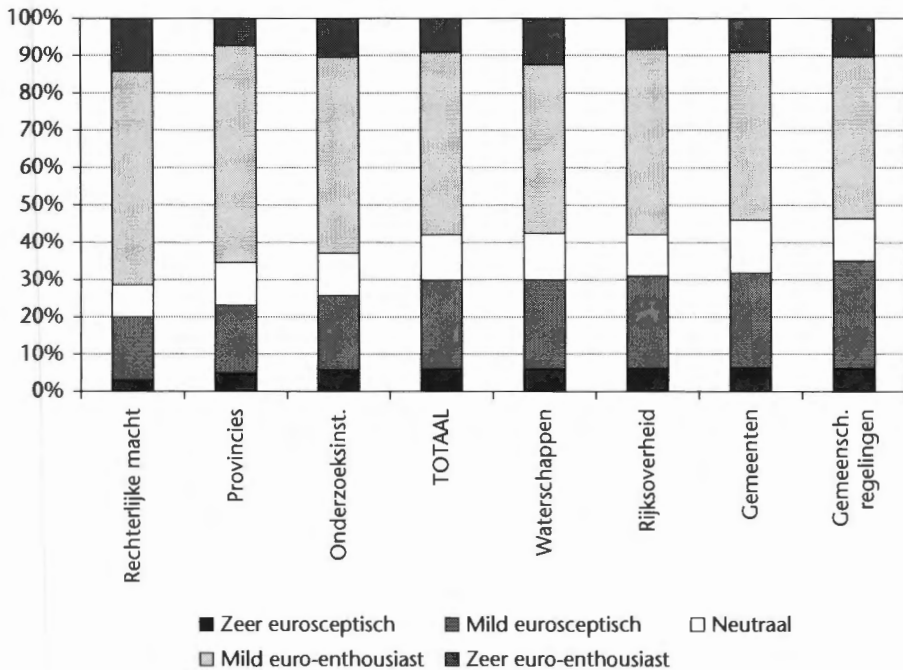
FIGUUR 4. Verzadigde (volle lijn) en instrumentele werkvelden (stippellijn): het verschil tussen harde en zachte eurosceptis.

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).



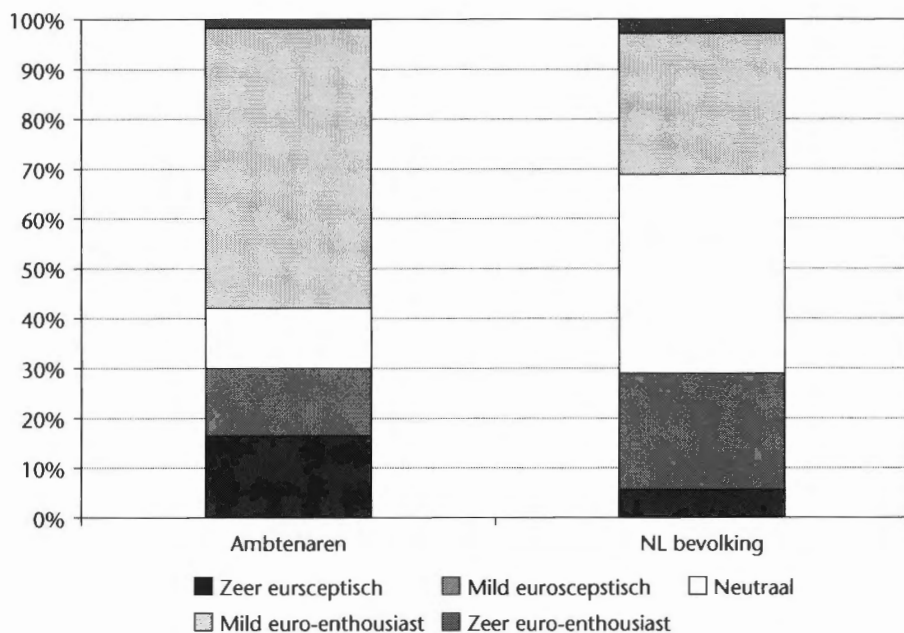
FIGUUR 6. Zachte euroscepsis onder Nederlandse ambtenaren per overheidssector, in procenten.

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

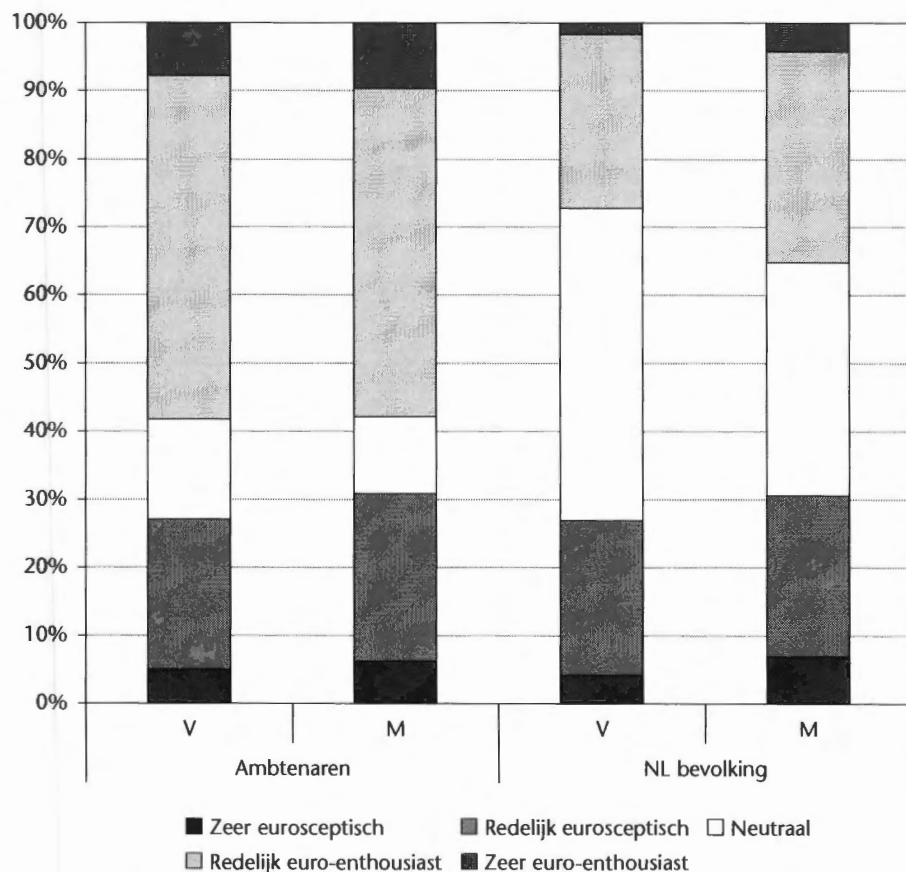
beschreven, dan zien we dat een beduidend groter aandeel van de ambtenaren redelijk euro-enthousiast is (56,2%) in vergelijking met de totale bevolking (28,2%) (zie Figuur 7). Hieruit zouden we in eerste instantie kunnen afleiden, dat ambtenaren aanzienlijk minder eurosceptisch zijn dan de gemiddelde 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

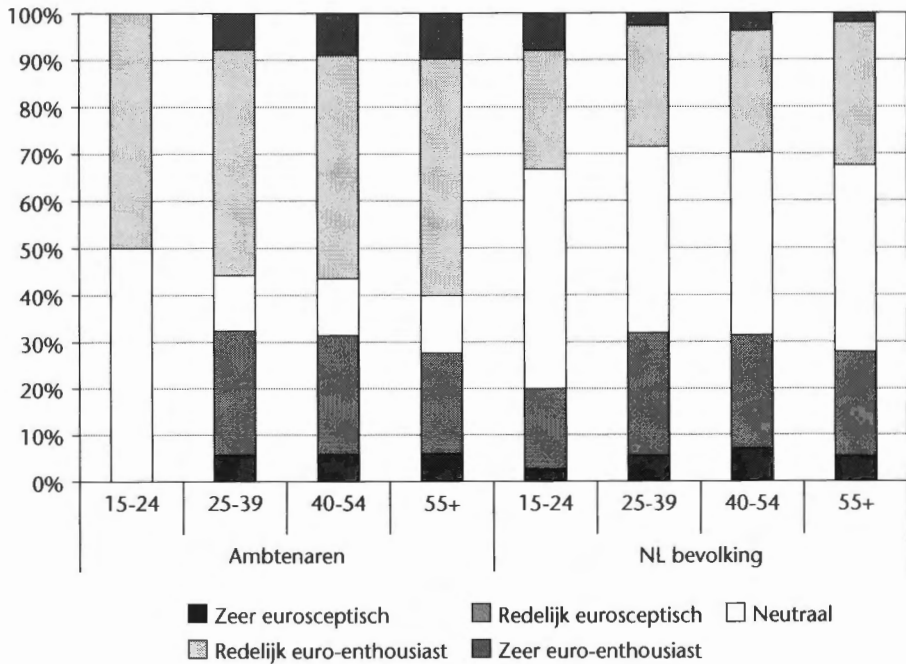
Figuur 8). Vrouwen zijn bovendien in beide groepen aanzienlijk eerder geneigd een neutrale houding ten opzichte van EU-integratie te hebben dan mannen. Binnen het ambtelijke apparaat is het aandeel mannen dat euro-enthousiast is, even groot als het aandeel vrouwen, terwijl er binnen de bevolking als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

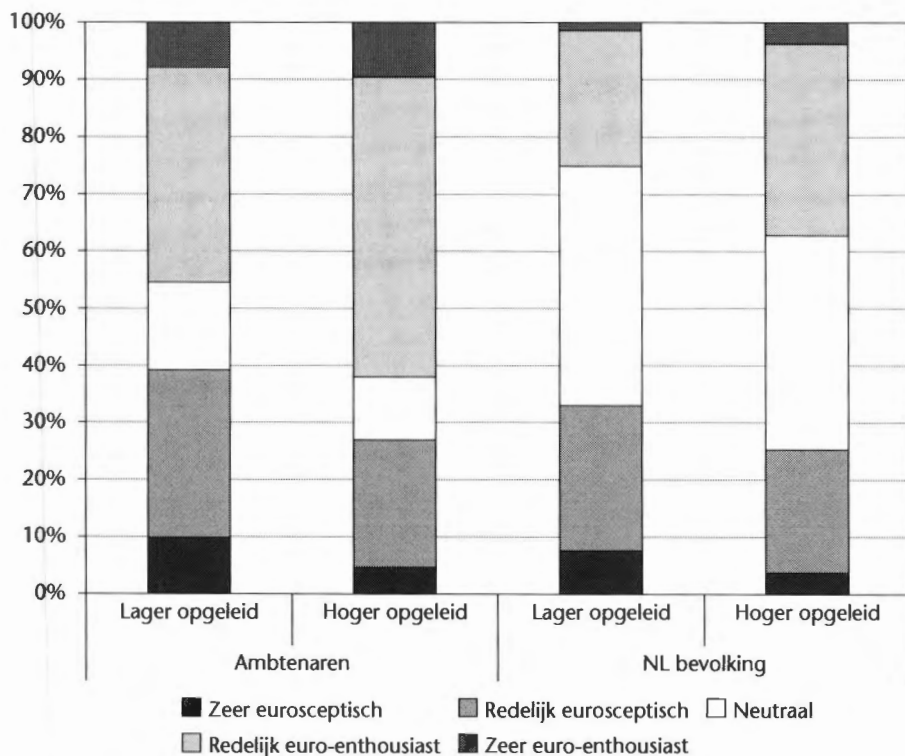
Kijken we naar de leeftijd (Figuur 9), dan zien we dat de jongste leeftijdscategorie uit het Eurobarometeronderzoek, 15-24 jaar, binnen het ambtelijke apparaat bijna niet voorkomt. Als we die leeftijdscategorie buiten beschouwing laten, is er een lineaire trend die aangeeft dat hoe ouder men is, hoe 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, uitgesplitst 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.

# Europa in Vlaanderen: een verkennende analyse van de impact van Europese integratie op Vlaamse politieke partijen

Gilles Pittoors, Wouter Wolfs, Steven Van Hecke en Peter Bursens

---

**ABSTRACT:** Europe in Flanders: An exploratory study of the impact of European integration on Flemish political parties

This article discusses the Europeanisation of Flemish political parties. Based on a dataset spanning the period 1999-2014, the article assesses whether the increase in EU salience at the level of the party (elites) after 2010 resulted in increased Europeanisation, defined as the increased mentioning of the EU in party programmes (i.e. programmatic Europeanisation) and the incorporation of the EU in political party structures (i.e. organisational Europeanisation). Our empirical analysis shows that salience does not adequately explain the level of Europeanisation. Rather, the ideological position of parties seems to provide for a stronger case. The findings therefore call for more in-depth research on intervening variables in order to better explain the varying Europeanisation of (Flemish) political parties.

**Keywords:** Europeanisation, political parties, party organisation, party programmes, Flanders, Belgium

---

## 1. Inleiding

Dit artikel bestudeert de europeanisering van de Vlaamse politieke partijen in twee cruciale domeinen: partijprogramma's en interne partijorganisatie. Hiermee beoogt dit artikel een hiaat in onze kennis weg te werken, aangezien noch de literatuur over de europeanisering van België, noch de bredere literatuur over de Belgische politieke partijen uitgebreid aandacht schenkt aan de europeanisering van Vlaamse

politieke partijen. Toch zijn België en Vlaanderen door de aanhoudende constitutionele hervormingen, die veel aandacht vragen van de politieke elites, en de brede pro-Europese consensus interessante empirische cases. Politieke partijen zijn bovendien sleutelactoren in het Belgische politieke systeem, dat vaak omschreven wordt als een participatie (Deschouwer, 2009; Dumont & De Winter, 2006). We kunnen verwachten dat politieke partijen meer impact zullen ondervinden van de Europese Unie (EU) naarmate integratie vordert (Ladrech, 2002): wanneer het Europese niveau bevoegd wordt voor meer beleidsdomeinen, zullen politieke partijen zich aanpassen. Hierbij is wel de *salience* van de EU als politieke kwestie bepalend: partijen en de partijleiding moeten voldoende belang hechten aan de EU vooraleer ze erop zullen reageren, *i.e.* er concrete gevolgen aan geven in hun positiebepaling en werking. Verschillende auteurs (Mair, 2000; Dardanelli, 2011; Carter et al., 2007) stellen dat de Vlaamse partijen tot 2010 een zeer gering belang aan de EU hechtten. Na 2010 stijgt die aandacht. Het doel van dit artikel is om te zien of die stijging zich vertaalt in enerzijds een bredere opname van de EU in de partijprogramma's en anderzijds een diepere incorporatie van de EU in de partijorganisatie. Om variatie tussen partijen te verklaren, kijkt dit artikel bovendien naar verschillen in ideologische positie vis-à-vis de EU.

Empirisch focust dit artikel op aanpassingen in de interne organisatie van partijen en de partijprogramma's in de periode van 1999 tot 2014. Data komen uit partijprogramma's, partijstatuten, interviews en een survey. Het artikel is opgedeeld in vier delen. Ten eerste schetsen we beknopt de literatuur over de europeanisering van politieke partijen; dat zal dienen als raamwerk voor de analyse. In een tweede deel gaan we dieper in op de methode, de dataverzameling en de hypothesen. Ten derde testen we de hypothesen en presenteren we de resultaten van de analyse. Ten slotte trekken we conclusies over de impact van de Europese integratie op de Vlaamse politieke partijen, alsook over de stappen voor verder onderzoek.

## 2. Dimensies van europeanisering van politieke partijen

Sinds het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw is de academische literatuur over europeanisering aanzienlijk gegroeid. Begonnen als 'spin-off' van de grote theorieën van Europese integratie (Bulmer, 2006), focusten de eerste studies voornamelijk op de brede gevolgen van Europese integratie op het (sub)nationale niveau. Toch bleef een consensus over een overkoepelende definitie uit. Verschillende definities werden en worden door elkaar gebruikt. Een zeer brede definitie is bijvoorbeeld die van Olsen, die stelt dat je europeanisering vanuit verschillende

hoeken kunt bekijken: van de transformatie van de grenzen van Europa, tot de penetratie van Europa in nationale politieke systemen (Olsen, in: Carter, Luther, & Poguntke, 2007, p. 3). Ladrech is iets specifiek in zijn definitie en stelt dat europeanisering een incrementeel proces is dat de richting en vorm van politiek aanpast tot op het punt dat Europese politieke en economische dynamieken deel worden van de logica van nationale politiek en beleidsvorming (Ladrech, in: Carter et al., 2007, p. 5, eigen vertaling). Die laatste definitie wordt in dit artikel gebruikt.

Hoewel het onderzoek naar europeanisering een breed toepassingsveld kent, wordt pas recent specifieke aandacht besteed aan de europeanisering van politieke partijen. De Europese politieke en economische dynamieken kunnen politieke partijen op verschillende manieren beïnvloeden. Twee auteurs in het bijzonder zijn toonaangevend geweest voor de theoretisering van europeanisering van partijen. Mair (2007) ontwikkelde een classificatie van de manieren waarop de EU een invloed kan hebben op partijen en partijssystemen. Hierbij identificeert hij twee mechanismen van europeanisering: penetratie van de EU in nationale partijen en partijssystemen, en institutionalisering van politieke dynamieken op EU-niveau. Die mechanismen kunnen volgens Mair zowel een directe als een indirecte impact hebben, waardoor hij tot vier mogelijke dimensies van europeanisering van politieke partijen komt (zie Tabel 1).

TABEL 1. De vier dimensies van europeanisering van Mair.

		Mechanisme	
		Penetratie	Institutionalisering
Impact	Direct	(1) Ontstaan van nieuwe eurosceptische partijen; incorporatie van de EU in bestaande partijen	(2) Ontstaan en consolidatie van een pan-Europees partijstelsel
	Indirect	(3) Uitholling en devaluatie van nationale partijcompetitie	(4) Ontstaan van alternatieve representatiekanalen los van partijen

Bron: Mair, 2007, p. 157.

Ladrech (2002) ontwikkelde een analytisch raamwerk met vijf arena's waarin hij een europeanisering van nationale politieke partijen verwacht: partijprogramma's, partijorganisatie, partijcompetitie, de relatie tussen partijen en de regering, en de relaties tussen partijen over de nationale grenzen heen.

Verscheidene auteurs hebben die dimensies verder uitgewerkt en empirisch getoetst. Wat de europeanisering van de partijorganisatie betreft, ontwikkelde Raunio (2002) een model om te beschrijven hoe en in welke omstandigheden Europese integratie de autonomie van de partijleiding versterkt. Carter et al. (2007) verrichtten een van de eerste grote vergelijkende empirische studies op dat vlak, waarbij zij focusten op veranderingen in de organisatie van politieke partijen en de positie

van de partijleiding. Pennings (2006) onderzocht de europeanisering van partijprogramma's tussen 1960 en 2003 van de belangrijkste nationale partijen in de toenmalige lidstaten. De Vries (2007; 2010) ging dieper in op de derde dimensie van Ladrech (partijcompetitie) en analyseerde de politisering van de EU in de nationale verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Nederland en Duitsland tussen 1992 en 2002. Andere auteurs maakten casestudies over de relaties van partijen over de nationale grenzen heen (Sloam, 2004; Hecke, 2009).

Onderzoek naar de europeanisering van Vlaamse politieke partijen is echter schaars. Het eerste verkennend onderzoek is gedaan door Deschouwer en Van Assche (2003). Zij concluderen op basis van een analyse van de partijstatuten dat Europese integratie een brede invloed heeft gehad op de formele organisatie van Vlaamse partijen (Deschouwer & Van Assche, 2003, p. 140). Later onderzocht Dardanelli (2012) de link tussen de federalisering en de europeanisering van België, maar hij kwam tot de conclusie dat er slechts een beperkte europeanisering te bespeuren valt en dat de impact van de EU relatief stabiel is gebleven tussen 1968 en 2010. Ook bleek de mate van aandacht voor Europa sterk te verschillen van partij tot partij.

Dit artikel wil de bovenstaande empirische analyses verder aanvullen. Hierbij leggen we de nadruk op Mairs eerste dimensie van europeanisering: de directe penetratie van de EU in nationale partijen (Tabel 1). We zullen nagaan op welke manier de Vlaamse partijen de EU hebben geïncorporeerd. Met andere woorden: we kijken niet naar de europeanisering van het nationale partijsysteem, maar van de partijen zelf. Daarbij focussen we op de twee overeenkomstige arena's uit het raamwerk van Ladrech. Enerzijds verwijzen we naar de opname van de EU als thema in de programma's: hoe meer de EU opgenomen wordt, hoe meer we kunnen spreken van *programmatische europeanisering*. Anderzijds onderzoeken we de incorporatie in partijstructuren van zogenaamde 'EU-specialisten', *i.e.* zij die enkel of vooral over de EU werken (Ladrech, 2007, p. 5). Concreet zijn dat de Europarlementsleden van de partij en de EU-experts die actief zijn in de studiedienst of partijwerkgroepen. Hoe meer die specialisten een centrale functie in de partijstructuren hebben, hoe meer we kunnen spreken van *organisatorische europeanisering*.

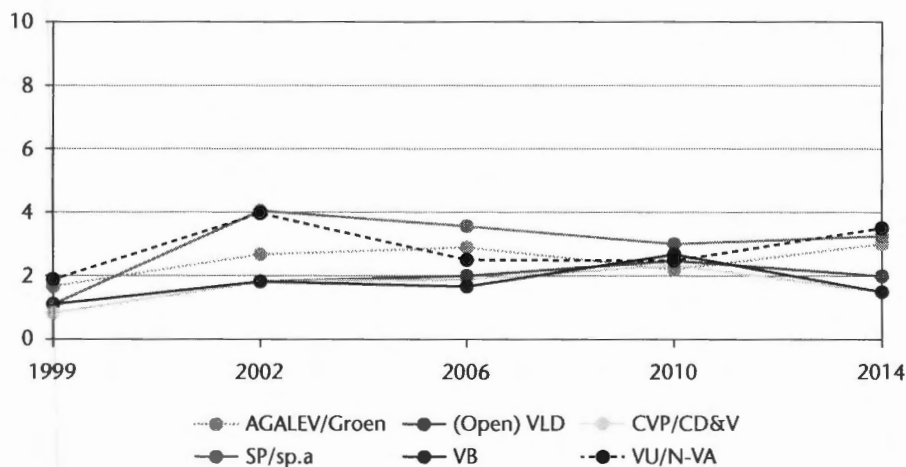
### 3. Het mechanisme van de europeanisering van politieke partijen

Wat kunnen we verwachten omtrent de europeanisering van Vlaamse partijen? We verwachten in de eerste plaats dat de EU niet alle partijen in dezelfde mate zal beïnvloeden. Carter et al. (2007) en Ladrech (2012) stellen dat de mate waarin de



EU een impact zal hebben op nationale partijen, afhangt van haar impact op de primaire doelen van die partijen. Naast de drie standaarddoelen – beleid, regeringsdeelname en stemmen – identificeert Ladrech nog een vierde: interne cohesie van de partij (Ladrech, 2012). Andere auteurs nemen min of meer een gelijkaardige benadering. Marks en Hooghe (2009) stellen dat de interne cohesie en de congruentie tussen partijen en electoraat twee belangrijke factoren zijn om europeanisering te verklaren. Ook in het onderzoek van Pennings (2006) naar de europeanisering van partijprogramma's komen de houding van de partij tegenover Europese integratie en de mate van interne partijconsensus over Europese integratie naar voren als belangrijke verklarende factoren voor de mate van europeanisering.

Wat de regeringsdeelname en interne cohesie betreft, zien we dat die van minder belang zijn voor de Vlaamse case. Ten eerste heeft de EU sowieso slechts een beperkte invloed op de regeringsvorming en het verdelen van politieke functies op nationaal niveau. Ten tweede zijn de Vlaamse partijen overweldigend cohesief wat de EU betreft (Grafiek 1), hoewel de EU een zeer verdelende factor kan zijn die heuse crises met zich mee kan brengen, zoals de geschiedenis van de Britse Conservatieven ons toont. Daarom zullen we ons in dit artikel toespitsen op het beleid en het behalen van stemmen als primaire doelen voor politieke partijen.



GRAFIEK 1. Onenigheid over de EU binnen de Vlaamse partijen (CHES-data)<sup>1</sup>.

Vanuit het perspectief van het beleid als doel kunnen we verwachten dat naarmate het belang van Europa als beleidsniveau toeneemt, de impact op het nationale niveau groter wordt en de partijen zich hieraan zullen aanpassen (Ladrech, 2002, p. 395). Dat groeiende belang van het Europese niveau is duidelijk merkbaar. Sinds het Verdrag van Maastricht van 1992 is de impact van de Europese integratie im-

mers in snel tempo voelbaarder geworden voor de lidstaten. Niet alleen nam de Europese Centrale Bank het monetaire beleid van de Eurolanden over, de Europese instellingen kregen ook ruimere bevoegdheden op het vlak van bijvoorbeeld justitie en binnenlandse zaken (Dinan, 2010). Vanuit dat standpunt kunnen we een sterke stijging in europeanisering verwachten sinds de jaren 1990. Niet alleen zullen partijen steeds meer naar de EU verwijzen in hun partijprogramma's, ze zullen ook meer nood hebben aan expertise omtrent de EU, wat kan leiden tot een interne reorganisatie.

Ook de studie van Marks en Hooghe wijst in die richting. Zij stelden dat de verdieping en de uitbreiding van de EU ervoor heeft gezorgd, dat de *'permissive consensus'* onder de bevolking, waarbij burgers hetzij een positieve, hetzij een ongeïnteresseerde houding hadden tegenover Europese integratie (Hix & Hoyland, 2011, p. 107), is vervangen door een *'constraining dissensus'* waarbij de burgers verdeeld zijn over de EU en politieke elites niet langer vrij spel geven (Marks & Hooghe, 2009). De bevinding dat de EU steeds belangrijker wordt op de politieke agenda tijdens de jaren 1990, wordt ook door andere studies bevestigd (Kriesi, 2007; Benoit & Laver, 2006).

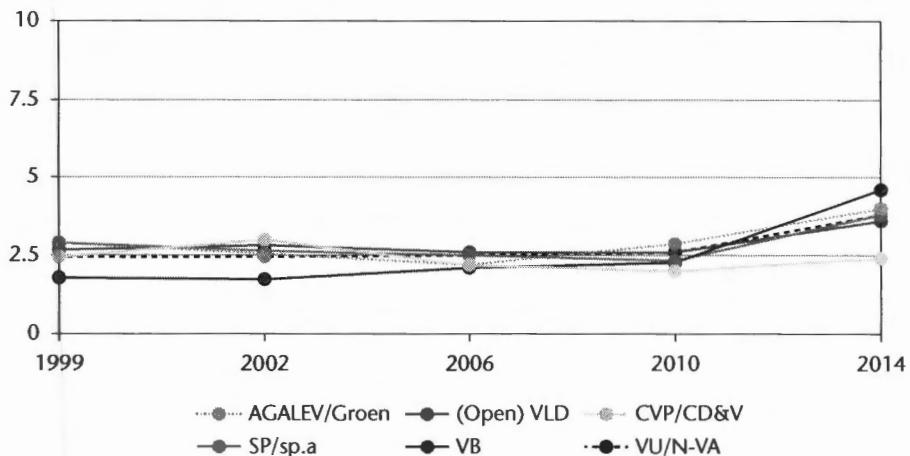
Toch noteren verscheidene auteurs dat de europeanisering van partijen en partijssystemen vrij beperkt is gebleven. Mair (2000) argumenteert hierbij dat het gebrek aan een partijstelsel op EU-niveau ervoor zorgt dat nationale partijen geen baat hebben bij noch dwang voelen om te reageren op de Europese integratie. De pro-EU-consensus en het gebrek aan politisering van de EU als politiek thema binnen de partijen stonden de europeanisering in de weg. Raunio (2000) focust meer op de interne partijstructuren, maar komt grotendeels tot dezelfde conclusie. Hij concludeert dat Europarlementsleden wel een sterkere positie in de partij krijgen naarmate de macht van het Europees Parlement groter wordt, maar dat partijen pas echt gaan reageren op Europese dossiers wanneer het belangrijk wordt voor de nationale arena. In dezelfde zin vinden ook Carter et al. (2007) slechts een beperkte europeanisering van partijen in het begin van de jaren 2000.

Als belangrijke verklarende factor voor die beperkte europeanisering wijzen deze auteurs op de lage *salience* van de EU, gezien als het belang dat partijen aan het EU-thema hechten. Ook verschillende andere auteurs benadrukten dat het belang van een thema voor een partij een *sine qua non* is om aanpassingen van de partij te veroorzaken (Carmines & Stimson, 1986; Vries, 2007; Green-Pedersen, 2012; Marks & Hooghe, 2009; Eijk & Franklin, 2004). De *salience*-factor lijkt ook voor de Vlaamse case van groot belang. De Vlaamse partijen bewegen zich in de context van een atypisch partijstelsel, wat een gevolg is van het lange proces van staatsvorming. Door het langdurige proces van staatsvorming schonken partijen en vooral partijelites disproportioneel veel aandacht aan de binnenlandse constitutionele agenda, waarbij er amper tijd en ruimte was voor andere thema's, zoals de EU.

Toch zijn er verschillende indicatoren die aangeven dat de aandacht voor de EU, *i.e.* het politieke belang dat de Vlaamse partijelities hechten aan de EU, in het voorbije decennium groter is geworden. Grafiek 2 toont het belang van de EU voor de Vlaamse partijen. We zien dat voor de meeste Vlaamse partijen de EU fel aan belang heeft gewonnen in de periode 2010-2014, na een lange periode van zeer beperkte aandacht. Hoewel het belang van de EU voor de Vlaamse politieke partijen nog steeds eerder matig wordt ingeschat – geen enkele partij scoort meer dan 5/10 – zien we voor sommige partijen toch een aanzienlijke toename. Het doel van dit artikel is nagaan in welke mate die toegenomen aandacht zich weerspiegeld heeft in de europeanisering van de Vlaamse partijprogramma's en partijorganisatie.

Afgaand op voorgaand onderzoek (Mair, 2000; Carter et al., 2007), waarbij het gebrek aan politiek belang naar boven kwam als belangrijke verklarende factor voor het uitblijven van europeanisering, kunnen we dus verwachten dat na 2010 de europeanisering zal stijgen. Met andere woorden: door de stijging in het belang van de EU als beleidsniveau voor de Vlaamse politieke partijen kunnen we verwachten dat dit zich zal vertalen in een toename van enerzijds programmatische en anderzijds organisatorische europeanisering. Het argument dat de stijging te maken heeft met de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014, gaat slechts ten dele op, aangezien ook in 1999 samenvallende verkiezingen plaatsvonden en het belang in dat jaar lager werd ingeschat. Het sleuteljaar hierin is 2010. Op die basis kunnen we de volgende algemene hypothese stellen:

*H1. De stijging van het belang dat partijen en partijelities hechten aan de EU sinds 2010, leidt tot een stijging van de programmatische en organisatorische europeanisering van de Vlaamse partijen.*

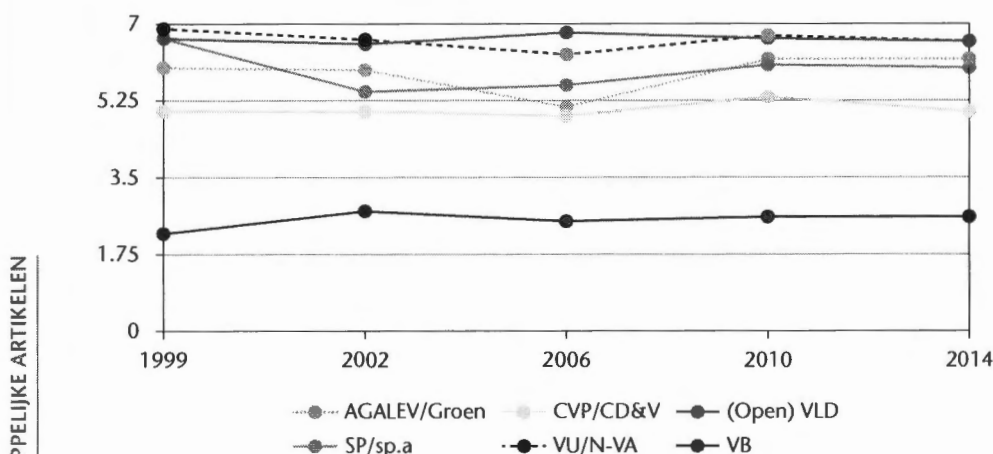


GRAFIEK 2. Belang van de EU voor politieke partijen (CHES-data)<sup>2</sup>.

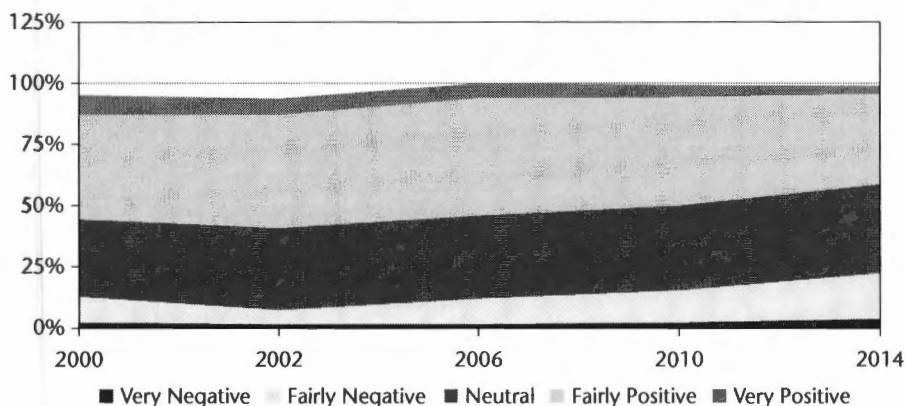
Vanuit het perspectief van het behalen van stemmen als partijdoel hebben partijen drijfveren om thema's te vermijden waarbij hun eigen positie sterk verschilt met die van het electoraat. Het heeft immers geen zin om in te zetten op een thema waarvan je weet dat het electoraat het daar niet mee eens is. Anderzijds gaan partijen waarvan de EU-positie dichterbij die van het electoraat ligt, sterker inzetten op dat thema. We kunnen dus verwachten dat die partijen niet alleen de EU meer naar voren gaan schuiven in hun partijprogramma's, maar ook dat zij bijgevolg nood zullen hebben aan meer interne EU-beleidssteuning. Hoe groter de (ideologische) afstand tussen partij en electoraat, hoe kleiner de kans dat partijen zullen europeaniseren, en vice versa.

Verscheidene auteurs hebben aangetoond dat over het algemeen het electoraat eurokritischer is dan de meeste partijen (Green-Pedersen, 2012; Marks & Hooghe, 2009; Mattila & Raunio, 2012). Grafieken 3 en 4 tonen respectievelijk de positie van de Vlaamse partijen vis-à-vis de EU en de houding van het Belgische electoraat tegenover de EU. Uit die grafieken blijkt een zekere discrepantie tussen de zeer uitgesproken pro-EU-positie van de meeste Vlaamse partijen en de groeiende onvrede met de EU bij de bevolking. In 2014 heeft minder dan de helft een positief beeld van de EU. Op basis daarvan kunnen we dus verwachten dat partijen met een meer gematigde positie of zelfs een eurokritische houding tegenover de EU, posities over de EU veel sterker naar voren zullen schuiven dan sterk eurofiele partijen. In het geval van Vlaanderen zouden dat dan voornamelijk het VB en in mindere mate de N-VA zijn. Hieruit volgt onze bijkomende hypothese:

*H2. Partijen met een minder uitgesproken pro-EU-positie (N-VA, VB) zullen sterker reageren op Europese integratie dan andere partijen.*



GRAFIEK 3. Positie Vlaamse partijen tegenover de EU (CHES-data)<sup>3</sup>.



GRAFIEK 4. Publieke opinie tegenover de EU (data Eurobarometer)<sup>4</sup>.

Die twee hypothesen vormen het uitgangspunt van dit artikel. We verwachten, door de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU en de stijging van het belang van de EU voor politieke partijen sinds 2010, een algemene stijging in europeanisering vanaf 2010, vooral, door de discrepantie tussen de EU-positie van de meeste partijen en die van het electoraat, bij N-VA en VB.

### 3.1. Methode en dataverzameling

Om de bovenstaande hypothesen te kunnen testen, bestudeert dit artikel de programmatische en organisatorische europeanisering van de Vlaamse partijen. Wat wordt hiermee bedoeld en hoe meten we dat?

Ten eerste analyseren we programmatische europeanisering. Dat verwijst naar de opname van de EU als thema in de partijprogramma's. Hoe meer de EU opgenomen wordt, hoe meer we kunnen spreken van programmatische europeanisering. Dergelijke programma's worden immers beschouwd als een goede indicator van zowel het beeld dat de partij naar buiten wil brengen, als de 'identiteit' van de partij (Harmel et al., 2016). De verwachting is dat hoe meer de EU aan belang wint binnen partijen, hoe meer de EU opgenomen zal worden als *issue* in politieke verkiezingsprogramma's.

Programmatische europeanisering wordt gemeten door te kijken naar enerzijds het al dan niet bestaan van EU-specifieke programma's of hoofdstukken in programma's, en anderzijds het aantal vermeldingen van Europese kwesties in de verkiezingsprogramma's. Dit artikel bestudeert hiervoor de federale verkiezingen van 1999 tot en met 2014 voor de zes Vlaamse partijen die in die periode een voortdurende parlementaire vertegenwoordiging hadden: VU/N-VA, CVP/CD&V, (Open) Vld, SP/sp.a, AGALEV/Groen en VB.

Bij de codering van de partijprogramma's werden alle zinnen opgenomen waarin verwijzingen naar de EU zijn gemaakt.<sup>5</sup> Verwijzingen naar de euro als munteenheid of naar Europa als geografische eenheid werden buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn er twee maatregelen genomen om de programma's vergelijkbaar te maken. Zo werden enkel de federale partijprogramma's opgenomen. Programma's die specifiek gericht zijn op Europese of regionale verkiezingen, werden buiten beschouwing gelaten. Bovendien werden bij samenvallende verkiezingen alle programmahoofdstukken die specifiek gericht zijn op een ander niveau dan het federale niveau, buiten beschouwing gelaten.

Ten tweede analyseren we organisatorische europeanisering. Dat duidt op de incorporatie in partijstructuren van zogenaamde 'EU-specialisten', zij die enkel of vooral rond de EU werken (Ladrech, 2007, p. 5). Hoe meer die specialisten een centrale functie in de partijstructuren hebben, hoe meer we kunnen spreken van organisatorische europeanisering. Concreet zijn dat de Europarlementsleden van de partij en de EU-experts die actief zijn in de studiedienst of partijwerkgroepen. Hierbij bestuderen we in de eerste plaats de politiek-strategische positie van Europarlementsleden binnen de partijwerking op basis van hun deelname in het partijbestuur en de partijraad, en hun rol in het uitstippelen van de Europese partijlijn. Daarnaast bekijken we de interne capaciteitsopbouw van de partijen met betrekking tot Europese zaken. Daarbij wordt nagegaan wat de positie van EU-specialisten is binnen de partij op basis van het bestaan van EU-werkgroepen en EU-specifieke medewerkers in de partijstudiedienst.

Die indicatoren worden gemeten op basis van drie databronnen. Ten eerste baseren wij ons op een analyse van de partijstatuten van de Vlaamse partijen die de formele positie van de EU-specialisten aangeeft. Ten tweede zijn er op verschillende momenten tussen 2006 en 2011 semigestructureerde interviews afgenomen met de Europarlementsleden en internationale secretarissen van de Vlaamse partijen. In de interviews werd specifiek aandacht besteed aan het achterhalen van het belang van Europarlementsleden in het bepalen van de EU-partijlijn. Ten slotte is er in 2014 een digitale survey afgenomen onder de partijsecretarissen, waarin specifiek werd gepolst naar de positie van Europarlementsleden en EU-experts in de partij. Op basis van die analyse krijgt elke partij voor elk van de bestudeerde aspecten een score die wordt samengevoegd in een totaalscore op 10 voor organisatorische europeanisering.

#### 4. Programmatische europeanisering: de EU in partijprogramma's

In dit deel onderzoeken we de mate waarin de EU opgenomen is in de federale partijprogramma's van de Vlaamse partijen: 1999, 2003, 2007, 2010 en 2014. Voor-

eerst moet gezegd, dat in de voorbije decennia de regionale, federale en Europese verkiezingen in België geregeld tegelijkertijd plaatsvonden. In 2004 en 2009 vonden de regionale en Europese verkiezingen gelijktijdig plaats, en in 1999 en 2014 waren er simultane verkiezingen voor alle niveaus. In 2003, 2007 en 2010 vonden dan aparte federale verkiezingen plaats. Bovendien zien we dat in het geval van samenvallende verkiezingen niet alle partijen aparte programma's of hoofdstukken maken per beleidsniveau. In 1999 bijvoorbeeld had geen enkele partij een apart programma voor de Europese verkiezingen. Wel namen alle partijen een apart Europa-hoofdstuk op in hun algemene verkiezingsprogramma. Omdat dat uiteraard een impact heeft op de inhoud van de partijprogramma's, werden maatregelen genomen om die vergelijkbaar te maken (cf. *supra*).

Tabel 2 toont een overzicht van wanneer welke verkiezing plaatsvond en welke partij een apart EU-programma dan wel EU-hoofdstuk had. Daaruit valt af te leiden dat de Vlaamse partijen vooral in 2009 zeer actief waren om hun visie op de EU uit de doeken te doen. In 2014 heeft geen enkele partij nog een apart EU-programma gemaakt, en CD&V en Open Vld hadden zelfs geen afzonderlijk hoofdstuk meer.

TABEL 2. Verkiezingen en EU-programma's en – hoofdstukken.

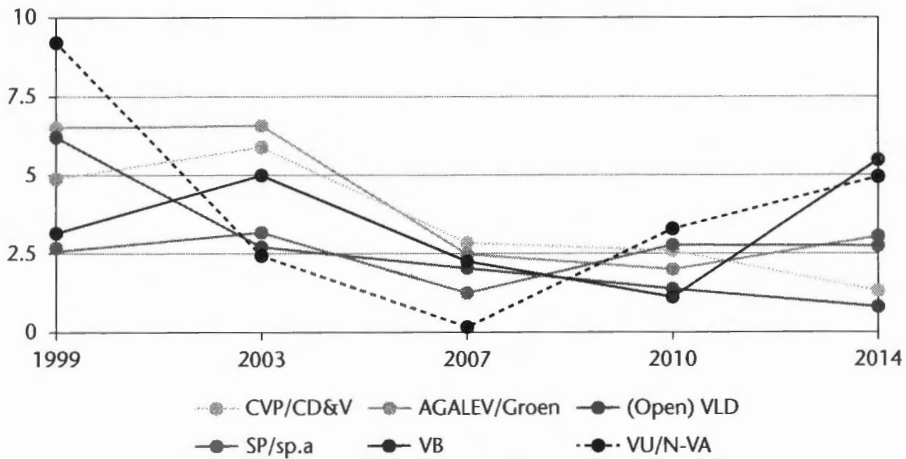
Jaar	Niveau	CVP/ CD&V	(Open) Vld	SP/sp.a	AGALEV/ Groen	VU/N-VA	VB
1999	VL/FED/EU	H	H	H	H	H	H
2003	FED	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2004	VL/EU	P	X	P	P	X	X
2007	FED	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2009	VL/EU	P	P*	P	P	H	X
2010	FED	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2014	VL/FED/EU	X	X	H	H	H	H

n.v.t. = niet van toepassing; P = programma; H = hoofdstuk; X = hoofdstuk noch programma

\* Het EU-partijprogramma van Open Vld voor 2009 is het boek van Guy Verhofstadt, *De weg uit de crisis: hoe Europa de wereld kan redden*.

Weerspiegelt zich dat wanneer we kijken naar het aantal referenties die gemaakt worden naar de EU in de verkiezingsprogramma's van de Vlaamse partijen? Grafiek 5 toont de resultaten van de codering van de partijprogramma's voor de federale verkiezingen van 1999 tot 2014, die in 1999 en 2014 samenvielen met de regionale en Europese verkiezingen. Hierbij valt op dat in 1999 de Vlaamse partijen opvallend meer verwijzingen maakten naar de EU dan tijdens het eerste decennium van de 21ste eeuw. Pas in 2014 zitten sommige partijen weer rond het niveau van 2003. Waar sp.a in 2014 op dezelfde lijn blijft als in 2010, houden Open Vld en CD&V er minder referenties op na. Opvallend is vooral de scherpe stijging bij de Vlaams-nationalisten en extreemrechts in de aanloop naar de verkiezingen van 2014.





GRAFIEK 5. Opname EU in partijprogramma's (in procent van totale tekst).

## 5. Organisatorische europeanisering: incorporatie van de EU in de partij

Om organisatorische europeanisering te analyseren, bekijken we in welke mate de EU geïncorporeerd is zowel op het politiek-strategische niveau als op het niveau van de beleidsondersteuning van de partijen. Concreet kijken we naar de positie van Europarlementsleden en EU-experts in de partij. Het eerste meten we aan de hand van de deelname van Europarlementsleden aan het partijbestuur en de partijraad, alsook hun algemene invloed op de EU-partijlijn. Het tweede meten we aan de hand van het bestaan van EU-werkgroepen binnen de partij en de aanwezigheid van EU-specifieke medewerkers in de partijstudiedienst.

### 5.1. De positie van Europarlementsleden

Wat het partijbestuur betreft, begonnen vanaf het begin van de jaren 1970 alle partijen in België de Europarlementsleden systematisch in hun bestuur op te nemen. De laatste Vlaamse partij om haar Europarlementsleden op te nemen in het bestuur, was het toenmalige Agalev in 1996 (Deschouwer & Van Assche, 2003). Toch is lidmaatschap van het partijbestuur niet overal automatisch open voor Europarlementsleden. Bij sp.a wordt lidmaatschap toegekend op basis van interne verkiezingen. Bij het VB is het afhankelijk van het uitoefenen van andere 'belangrijke'

functies binnen de partij. CD&V laat dan weer enkel het hoofd van haar delegatie in het Europees Parlement toe tot het bestuur. Bij de overige partijen zijn de Europarlementsleden wel allemaal automatisch lid.

Wat de partijraad betreft, zijn in theorie Europarlementsleden in alle partijen automatisch lid, aangezien alle verkozenen sowieso tot de partijraad behoren. Toch blijkt dat de facto niet altijd zo te zijn. Bij CD&V worden Europarlementsleden wederom vertegenwoordigd door het hoofd van de delegatie in het Europees Parlement, bij sp.a hebben zij geen stemrecht, en bij VB en Open Vld staan zij amper op de lijst van de aanwezigen. Enkel bij Groen en N-VA lijken zij volwaardig en actief lid.

Wat zegt dat over de rol die Europarlementsleden spelen in het uitstippelen van de Europese partijlijn? Afgaand op hun formele positie, kunnen we stellen dat zij een vrij uitgebreide rol spelen bij het uittekenen van de Europese partijlijn. Toch zien we in de praktijk heel wat verschillen tussen de partijen. Waar Groen en Open Vld aangeven dat hun Europarlementsleden zeer sterk worden betrokken bij het bepalen van de Europese lijn, worden zij bij N-VA of VB veel meer op zichzelf gelaten. Sp.a geeft aan dat hun Europarlementsleden voornamelijk worden geconsulteerd wanneer het hun specifieke beleidsdomein aangaat. In het geval van CD&V wordt de officiële lijn voorbereid door een werkgroep ad hoc; de partijleiding beslist dan later met de input van Europarlementsleden.

De posities van Europarlementsleden kregen als volgt een score van 0 tot 2 toegekend:

- Wat het partijbestuur betreft, krijgen de partijen waarbij de Europarlementsleden automatisch lid zijn, een score 2. Partijen waarbij het lidmaatschap afhangt van verkiezingen of Europarlementsleden andere functies krijgen, of waarbij dat gebeurt via delegatie, krijgen een score 1. Partijen waarbij de Europarlementsleden in de praktijk helemaal geen lid zijn, krijgen een score 0.
- Wat de partijraad betreft, krijgen partijen waarbij de Europarlementsleden volwaardig lid zijn, een score van 2. Partijen waarbij zij vertegenwoordigd worden, krijgen een score van 1, en partijen waarbij zij geen stemrecht hebben, krijgen een score 0.
- Wat de invloed op de EU-partijlijn betreft, krijgen partijen waarbij de Europarlementsleden een grote invloed hebben, een score 2; hebben ze maar een beperkte rol, dan krijgen ze een score 1. Partijen waarbij de Europarlementsleden zelf de partijlijn uitzetten, krijgen een score 0, aangezien dat duidt op een gebrek aan incorporatie van de EU in de rest van de partij.

Dat brengt ons tot een score per partij, zoals te zien is in Tabel 3. Algemeen hebben de Europarlementsleden geen slechte positie in de partijstructuren. Op sp.a en VB na hebben alle partijen een score van minsten vier op zes. De stijgende lijn bij Open Vld heeft vooral te maken met hun sterkere positie in de partijraad. Bij

Groen en N-VA zit de stijging in een sterkere appreciatie van hun rol in het bepalen van de Europese partijlijn. De variatie binnen sp.a is te wijten aan een wisselende deelname aan de partijraad en het partijbestuur.

TABEL 3. **Positie van Europarlementsleden (score op 6).**

	CVP/CD&V	(Open) Vld	SP/sp.a	AGALEV/ Groen	VU/N-VA	VB
2003	4	3	4	4	4	1
2006	4	4	5	6	4	2
2010	4	3	5	6	4	2
2014	4	3	6	6	5	2

### 5.2. *Positie van EU-specialisten*

Wat de studiediensten betreft, zien we dat waar de meeste partijen tot 2006 nog aangaven dat de EU van gering belang is binnen de studiedienst, tegen 2010 de helft van de partijen de EU op een of andere manier hadden geïncorporeerd en dat tegen 2014 nagenoeg alle partijstudiediensten de EU een belangrijk thema vonden. Enkel de studiedienst van VB heeft geen specifieke EU-expert. CD&V, Groen en sp.a hebben elk minstens één EU-expert in de studiedienst, en in de studiediensten van Open Vld en N-VA volgt iedereen het EU-beleid op per beleidsdomein. Op het VB na hebben alle partijen dus een zekere mate van EU-expertise in de studiedienst, en die medewerkers staan vaak in contact met iedereen in de partij die iets met Europa te maken heeft.

Partijen volgen het beleid op, niet alleen via de studiedienst maar vaak ook via specifieke werkgroepen. Opnieuw zien we een sterke europeanisering tegen 2014. In 2010 hadden veel partijen nog geen werkgroepen rond Europa, of enkel werkgroepen ad hoc, terwijl in 2014 de meeste partijen op een of andere manier op geregelde basis werkgroepen organiseerden. Zowel sp.a, Groen als N-VA hebben een permanente werkgroep Europa, al heeft N-VA die pas na de verkiezingen van 2014 opgericht. Bij CD&V komt de EU-werkgroep ad hoc samen. Open Vld heeft dan weer geen vaste werkgroep (meer), maar organiseert samenkomsten ad hoc. Enkel VB laat de EU-werking compleet over aan haar Europarlementslid.

Voor de positie van EU-experts werd een score van 0 tot 3 als volgt toegekend:

- Wat de studiediensten betreft, hebben partijen die de EU breed per beleidsdomein opvolgen, een score 3 gekregen. Partijen met EU-specifieke medewerkers hebben een score 2 gekregen. Partijen waarvan de medewerkers niet systema-

tisch binnen hun eigen domein de EU opvolgen maar enkel wanneer er een nationaal belang is, kregen een score 1. Partijen die de EU niet of amper belangrijk achten, krijgen een score 0.

- Wat de werkgroepen betreft, hebben de partijen met permanente EU-werkgroepen een score 3 gekregen. Partijen met vaste bijeenkomsten van werkgroepen krijgen een score 2, en die met werkgroepen ad hoc een score van 1. Partijen die geen of weinig EU-werkgroepen organiseren, krijgen een score 0.

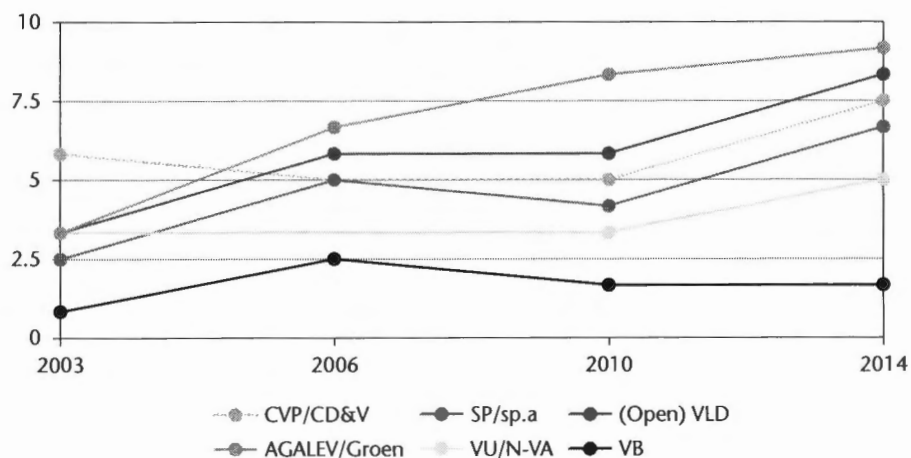
Dat brengt ons tot een score per partij, zoals te zien is in Tabel 4. Twee zaken vallen op. Ten eerste is er de sterke stijging bij veel partijen tussen 2003 en 2014. Alle partijen hadden in 2003 slechts een beperkte capaciteit voor EU-beleidsondersteuning. Toch zien we dat in 2014 alle partijen, op N-VA en VB na, een zeer sterke capaciteit hebben uitgebouwd. Ten tweede valt op dat er een zeer sterk verschil bestaat tussen N-VA en VB enerzijds en de andere partijen anderzijds. N-VA en VB blijken amper of niet geïnvesteerd te hebben in interne EU-expertise.

TABEL 4. Positie van EU-experts (score op 6).

	CVP/CD&V	SP/sp.a	(Open) VLD	AGALEV/ Groen	VU/N-VA	VB
2003	3	0	0	0	0	0
2006	2	2	2	2	0	1
2010	2	2	2	4	0	0
2014	5	5	4	5	1	0

De scores voor beide aspecten kunnen we samenbrengen en verrekenen tot een totaalscore op 10 voor organisatorische europeanisering per partij. Grafiek 6 toont het resultaat van die oefening. Wanneer we de resultaten naast elkaar leggen, vallen twee zaken op. Ten eerste is het opmerkelijk dat de partijen waarbij de positie van de Europarlementsleden redelijk stabiel is gebleven, vooral meer hebben geïnvesteerd in het vergaren van EU-expertise via experts in werkgroepen en de studiedienst. Waar de score voor de positie van Europarlementsleden tussen 2003 en 2014 gemiddeld voor alle partijen met slechts één punt gestegen is, is de positie van EU-experts met 2,8 punten gestegen.

Ten tweede is de stijging tussen 2003 en 2014 voor alle partijen behalve VB opvallend. VB buiten beschouwing gelaten, hebben de Vlaamse partijen in 2003 een gemiddelde score van 3,7 en in 2014 een gemiddelde score van 7,3. Tussen 2003 en 2006 zien we een gemiddelde stijging over alle partijen (VB inclusief) van 1,8. Tussen 2006 en 2010 is er een stagnatie (gemiddelde stijging 0). Tussen 2006 en 2014 zien we een gemiddelde stijging van 1,7.



GRAFIEK 6. Incorporatie van de EU in partijorganisatie (score op 10).

## 6. Conclusie en discussie

De europeanisering van nationale partijen was voor Vlaanderen tot nu toe slechts anekdotisch onderzocht. Dit artikel heeft gepoogd om die leemte in de literatuur weg te werken door de organisatorische en programmatische europeanisering van de Vlaamse partijen te bestuderen tussen 1999 en 2014. De algemene verwachting was dat de europeanisering zou toenemen naarmate de partijen meer belang hechtten aan de EU, en dan vooral voor meer eurokritische partijen.

Kunnen we op basis van de bovenstaande analyse die verwachtingen bevestigen? Het antwoord hierop luidt 'ja, maar'. Wat de eerste hypothese betreft, zien we inderdaad een toename in de europeanisering van partijen na 2010, zowel op programmatisch als op organisatorisch vlak. Toch zijn er enkele zaken die niet verklaard kunnen worden op basis van een stijging in het belang dat partijen hechten aan de EU. Ten eerste is de stijging na 2010 zeker niet voor alle partijen waar. Het aantal EU-referenties in de programma's van VB, CD&V en Open Vld vermindert zelfs na 2010, en bij sp.a zien we een stagnatie. Ook de organisatorische europeanisering van het VB blijft op dezelfde lijn na 2010. Ten tweede valt het zeer hoge aantal referenties naar de EU in de partijprogramma's van 1999 niet binnen de theoretische verwachtingen, en dat geldt evenzeer voor de stijging in organisatorische europeanisering tussen 2003 en 2006. Ten slotte ligt de opvallend sterke stijging in het programma van de N-VA, die volgens de CHES-data het minst van alle partijen belang hecht aan de EU, buiten die verwachtingen.

Het antwoord op de tweede hypothese kan hulp bieden bij het verklaren van die resultaten. Op beide aspecten van europeanisering zien we namelijk een duidelijke scheiding tussen enerzijds CD&V, Open Vld, sp.a en Groen, en anderzijds N-VA en VB. Waar N-VA en VB in 2014 een veel hoger aantal referenties aan de EU maken dan de andere partijen, zien we dat ze het minst hebben ingezet op incorporatie van de EU in de partijorganisatie. Niettemin liggen de uiteenlopende resultaten wat de partijprogramma's betreft, voor N-VA en VB vis-à-vis de andere partijen in lijn met de verwachtingen op basis van hun positie ten aanzien van de EU. Wat de partijorganisatie betreft, zijn de resultaten echter het compleet omgekeerde van wat werd verwacht: N-VA en VB zijn juist het minst geëuropeaniseerd.

Er zijn met andere woorden nog andere mechanismen aan het werk bij de programmatische en organisatorische europeanisering, maar ook bij de EU-positie van partijen. Het feit dat de meeste partijen hun organisatiestructuren hebben aangepast, wijst erop dat ze zich wel degelijk bewust zijn van het groeiende belang van Europa als besluitvormingsniveau. De verschillen met de programmatische europeanisering maken echter duidelijk, dat het vooral de eurokritische partijen zijn die Europa als thema bij de verkiezingen willen uitspelen. De traditionele partijen zijn eerder terughoudend om in hun verkiezingsprogramma's veel aandacht te schenken aan de EU. Door hun inbedding in de Europese mainstream is het ook niet verbazend dat ze niet happig zijn om van de EU een sterk gepolitiseerd politiek issue te maken. In de voorbije legislatuur van het Europees Parlement hebben de drie traditionele partijen bijvoorbeeld overweldigend samengewerkt in de zogenaamde *'super grand coalition'* (Hix, 2014, p. 4). Opvallend is ook de paradoxale europeanisering van het VB, volgens data van de CHES de enige eurokritische partij in Vlaanderen, en in mindere mate ook van de N-VA. Hoewel ze zeer sterk investeren in de politisering van de EU, nemen ze de EU amper op in hun partijstructuren. Dat kan wijzen op een zeer specifieke evolutie van eurokritische partijen, namelijk politisering zonder intern het belang van de EU te erkennen. Dat alles duidt op het belang om te gaan kijken naar partijcompetitie als interveniërende variabele die variatie in aanpassing vormgeeft.

De traditionele pro-EU-partijen lijken dus voornamelijk te handelen vanuit hun beleidsdoelen en in mindere mate vanuit het behalen van stemmen. Ze investeren immers sterk in interne EU-expertise, maar spelen de EU minder uit in hun partijprogramma's. Een diepere analyse van de partijprogramma's moet uitmaken of die partijen in hun programma's ook meer naar het EU-beleid verwijzen en minder naar de EU op zich. De meer eurokritische partijen lijken dan weer eerder te handelen vanuit hun doel om stemmen te halen, door de EU fel uit te spelen in hun programma's, maar door hun lagere incorporatie van de EU in de partijorganisatie lijken ze minder te handelen vanuit beleidsdoelen. Bij N-VA kan dat deels verklaard worden door het feit dat ze pas in 2010 haar studiedienst substantieel heeft

uitgebreid. Bovendien geeft die partij in de survey aan dat ze fel heeft geïnvesteerd in de uitbreiding van haar EU-expertise na de verkiezingen van 2014.

Kortom, de analyse doet uitschijnen dat de meeste partijen het belang van de EU onderkennen, maar vooral de meer eurokritische partijen de EU ook effectief politiseren in hun partijprogramma's. Meer onderzoek is echter nodig om de lage *salience* en de lange non-europeanisering van de Vlaamse partijen te verklaren. Toch doen we hier al een voorzichtige poging. Op het eerste gezicht zijn er twee mogelijke verklaringen: de hardnekkige focus op binnenlandse politiek in België en de langdurige pro-Europa-consensus onder de Belgische bevolking.

Vooreerst is de Belgische politiek lange tijd in beslag genomen door een binnenlandse politieke agenda die voornamelijk draaide rond constitutionele hervormingen. Daardoor was er op de politieke agenda weinig ruimte voor andere thema's. Hier komt bij dat partijen helemaal geen *incentives* hadden om het Europese thema sterk naar voren te schuiven. Door de brede pro-integratieconsensus (Fraussen & Dejaeghere, 2011) bood Europa helemaal geen opportuniteit voor electorale winst. Ook had het VB de EU niet nodig om zichzelf op de politieke markt te profileren. Dat deden ze al met hun kernthema's migratie en Vlaamse onafhankelijkheid. In België zat de EU dus min of meer in een vicieuze cirkel van lage *salience*.

Onze analyse wijst echter uit dat er meer aan de hand is dan alleen het feit dat Vlaamse partijen lange tijd weinig belang aan de EU hebben gehecht. De stijging in *salience* tussen 2010 en 2014 had immers geen overweldigende impact op de europeanisering van de Vlaamse partijen. Om die evolutie beter te begrijpen, moet toekomstig onderzoek daarom verder gaan kijken naar de impact op het gehele partijstelsel. Ook dienen andere interveniërende variabelen onderzocht te worden. De literatuur reikt er een aantal aan: de oppositiestatus van een partij (van de Wardt, 2015), de plaatsing op de as links-rechts (Green-Pedersen, 2012), de grootte van de partij (Netjes & Binnema, 2007) of de ideologische reputatie van de partij (Marks & Hooghe, 2009). Die factoren werden in dit artikel niet opgenomen, maar verdienen het om verder onderzocht te worden teneinde de europeanisering van de Vlaamse partijen nader te verklaren.

## Noten

1. Analyse op basis van data van de Chapel Hill Expert Surveys: 0 staat voor '*completely united*' en 10 voor '*extremely divided*'.
2. Analyse op basis van data van de Chapel Hill Expert Surveys. Bij elke meting nemen ze een survey af onder nationale experts waarbij zij hun vragen om partijen uit hun land een score te geven op verschillende thema's. Wat het belang van de EU betreft,



dienden deze experts elke partij een score van 0 tot 10 te geven, waarbij 0 staat voor 'no importance, never mentioned' en 10 voor 'most important issue'. Die scores worden gegeven op basis van onder meer politieke media-analyses.

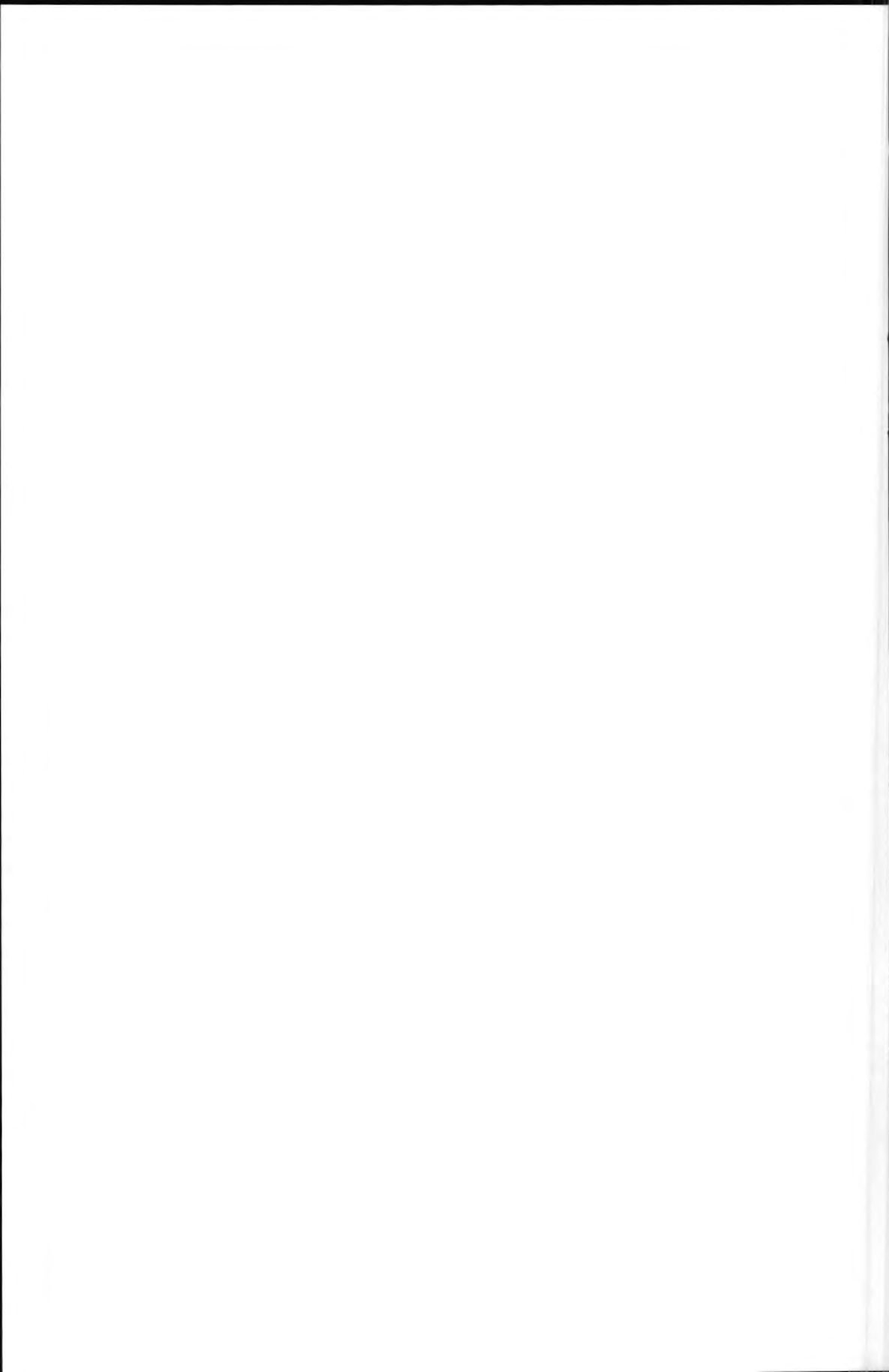
3. Analyse op basis van data van de Chapel Hill Expert Surveys: 1 staat voor 'strongly opposed' en 7 voor 'strongly in favour'.
4. Analyse op basis van data van de Eurobarometer. Grafiek 3 toont de resultaten voor de vraag: 'In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image?'
5. Wij volgen hierbij Däubler et al. (2012), die stellen dat natuurlijke zinnen een betere maatstaf zijn voor codering dan de gebruikelijke methode van 'quasi-zinnen'.

## Bibliografie

- Allern, E. H., & Saglie, J. (2012). Inside the black box: Parties as multi-level organisations in a unitary state. *West European Politics*, 35(5), 947-970.
- Benoit, K., & Laver, M. (2006). *Party policy in modern democracy*. London: Routledge.
- Biezen, I. van, & Molenaar, F. (2012). The Europeanisation of party politics? Competing regulatory paradigms at the supranational level. *West European Politics*, 35(3), 632-656.
- Börzel, T. A. (2005). Europeanization: How the European Union interacts with its member states. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *The Member States of the European Union* (pp. 45-69). Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S. (2006). Theorizing Europeanization. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Theorizing Europeanization: New research agendas* (pp. 46-58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carmines, E. G., & Stimson, J. A. (1986). On the structure and sequence of issue evolution. *The American Political Science Review*, 80(3), 901-920.
- Carter, E., Luther, K. R., & Poguntke, T. (2007). European Integration and internal party dynamics. In E. Carter, T. Poguntke, N. Aylott, R. Ladrech, & K. R. Luther (Eds.), *Europeanization and national political parties: Adaptation and power* (pp. 1-27). Abingdon: Routledge.
- Dardanelli, P. (2011). *Europeanisation and federalisation in Belgium: A comparative study of the Flemish parties*. Political Studies Association Annual Conference, Londen, april 2011.
- Däubler, T., Benoit, K., Mikhaylov, S., & Laver, M. (2012). Natural sentences as valid units for coded political texts. *British Journal of Political Science*, 42(4), 937-951.

- Deschouwer, K. (2009). *The politics of Belgium. Governing a divided society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Deschouwer, K., & Van Assche, M. (2003). De europeanisering van de Belgische partijen. *Res Publica*, 45(1), 121-142.
- Dinan, D. (2010). *Ever closer union. An introduction to European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dumont, P., & De Winter, L. (2006). Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation? *West European Politics*, 29(5), 957-976.
- Eijk, C. van der, & Franklin, M. N. (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. 33-50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraussen, B., & Dejaeghere, Y. (2011). Belgian parties, interest groups, media and public opinion and the presidency: A non-issue for non-state actors? In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.), *Readjusting the council presidency: Belgian leadership in the EU* (pp. 79-100). Brussels: Academic and Scientific Publishers.
- Green-Pedersen, C. (2012). A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European Integration. *Political Studies*, 60(1), 115-130.
- Harmel, R., Tan, A. C., Janda, K., & Smith, J. M. (2016). Manifestos and the 'two faces' of parties: Addressing both members and voters with one document. *Party Politics*, Published online June 6.
- Hecke, S. van. (2009). Europeanization and political parties: The Partido Popular and its transnational relations with the European People's Party. *Journal of International Iberian Studies*, 22(2), 109-124
- Hix, S. (2014). Why the 2014 European elections matter: Ten key votes in the 2009-2013 European Parliament. *European Policy Analysis*, (15), 1-16.
- Hix, S., & Hoyland, B. (2011). *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kriesi, H. (2007). The role of European integration in national election campaigns. *European Union Politics*, 8(1), 83-108.
- Ladrech, R. (2002). Europeanization and political parties: Towards a framework for analysis. *Party Politics*, 8(4), 389-403.
- Ladrech, R. (2007). National political parties and European governance: The consequences of 'missing in action'. *West European Politics*, 30(5), 945-960.
- Ladrech, R. (2012). Party change and Europeanisation: Elements of an integrated approach. *West European Politics*, 35(3), 574-588.
- Mair, P. (2000). The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics*, 23(4), 27-51.
- Mair, P. (2007). Political parties and party systems. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Europeanization: New research agendas* (pp. 154-166). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Marks, G., & Hooghe, L. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.
- Mattila, M., & Raunio, T. (2012). Drifting further apart: National parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics*, 35(3), 589-606.
- Netjes, C. E., & Binnema, H. A. (2007). The salience of the European integration issue: Three data sources compared. *Electoral Studies*, 26(1), 39-49.
- Pennings, P. (2006). An empirical analysis of the Europeanization of national party manifestos, 1960-2003. *European Union Politics*, 7(2), 257-270.
- Raunio, T. (2000). Losing independence or finally gaining recognition? Contacts between MEPs and national parties. *Party Politics*, 6(2), 211-223.
- Raunio, T. (2002). Why European integration increases leadership autonomy within political parties. *Party Politics*, 8(4), 405-422.
- Sloam, J. (2004). *The European policy of the German social democrats: Interpreting a changing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vries, C. E. de. (2007). Sleeping giant: Fact or fairytale? How European integration affects national elections. *European Union Politics*, 8(3), 363-385.
- Vries, C. E. de. (2010). EU issue voting: Asset or liability? How European integration affects parties' electoral fortunes. *European Union Politics*, 11(1), 89-117.
- Wardt, M. van de. (2015). Desperate needs, desperate deeds: Why Mainstream parties respond to the issues of niche parties. *West European Politics*, 38(1), 93-122.



# 'A touchstone of consent?'

## Eurocepticisme in consensusedemocratieën

Louise Hoon

---

**ABSTRACT: A touchstone of consent? Eurocepticism and consensus democracy**

This article looks at national political institutions and eurocepticism. Over a timespan of 25 years, I compare values for majoritarian vs consensus democracy for 14 European democracies, with measures for eurocepticism at the levels of party systems, elections and public opinion. Consistent with the thesis that consensus democracy generates more system-opposition at the national level, this regime type is also more sensitive to eurocepticism. This is not the case, however, for France and the UK, two very euroceptic majoritarian democracies. The study also shows that a context of socio-economic crisis (2008-2014) turns this relationship around, as increased conflict within society demands for more consensus at the elite level. The study essentially argues that eurocepticism still is 'a touchstone of dissent' for national politics. However, the extent to which national democracies generate this dissent, and especially, whether it is channelled by euroceptic parties, depends on the dominance of consensus in the domestic institutional context.

**Keywords:** eurocepticism, consensus democracy, political trust, national institutions.

---

### 1. Inleiding

De enorme overwinningen van anti-Europese politieke partijen tekenden de laatste verkiezingen van het Europees Parlement. Van het extreemrechtse Front National in Frankrijk (+18,5%), tot het extreemlinkse Syriza (Griekenland, +21,9%), en van de Deense People's Party (+11,3%) in het noorden tot het Spaanse Podemos (+9,3%)<sup>1</sup> in het zuiden van de EU: partijen die de Europese integratie liefst zo snel mogelijk een halt toe roepen, zegevierden. De media spraken van een 'Euroceptische aardbeving'<sup>2</sup>, maar in feite wekten die resultaten weinig verbazing. Publiek en politiek verzet tegen Europese integratie dateert al van de jaren 1990,

toen nieuwe, eurosceptische protestpartijen een plaats verwierven aan de extreemrechtse en extreemlinkse flanken van de partijssystemen (Szczerbiak & Taggart, 2008). Vandaag vinden we in bijna elke lidstaat groeiende eurosceptische partijen, die van de marges naar het centrum van de politieke systemen verschuiven (Brack & Startin, 2015).

Ten gevolge van de Eurocrisis in 2008 en een aantal politieke deadlocks, waaronder de recente vluchtelingen crisis en de strijd tegen grensoverschrijdende terreur, is het publieke discours over Europa kritischer geworden en hebben pro-Europese centrumpartijen hun enthousiasme getemperd (Brack & Startin, 2015). Na decennia van uitbreiding en integratie kwam uittreding, of desintegratie, als een realistische optie ter sprake in het Griekse referendum in de zomer van 2015. Op 23 juni 2016 bereikte het eurosceptische front een meerderheid in het Brexit-referendum. Hoewel de exacte inhoud en de gevolgen van een exit van het Verenigd Koninkrijk nog onduidelijk zijn, toont die gebeurtenis aan dat euroscepticisme kan raken aan de grondvesten van het Europese project.

Steun is de 'zuurstof' van politieke systemen (Easton, 1957) en is daarom van belang voor eenieder die begaan is met de werking en, *in extremis*, het voortbestaan van die systemen. Die problematiek is actueel in de hedendaagse Europese democratieën. De dalende participatie, een publiek wantrouwen en de stijgende successen van antisysteempartijen wijzen erop, dat burgers de Europese en nationale politieke systemen in eenzelfde beweging de rug toe keren. Waar competenties gedeeld en verschoven worden tussen beleidsniveaus, wordt het voor burgers steeds moeilijker te ontwaren waar het beleid precies vandaan komt. Het ligt voor de hand dat ontevredenheid met de Europese politiek overloopt in een kritiek van het nationale systeem (Mair, 2007), en andersom. Indien we het euroscepticisme willen begrijpen, moeten we ook oog hebben voor nationale politieke dynamieken. Dit artikel beantwoordt de vraag: hoe verhouden nationale institutionele structuren zich tot het euroscepticisme?

In debat met Lijphart (2001) over de voor- en nadelen van de consensusdemocratie stelt Andeweg dat populistische systeemkritiek vooral symptomatisch is voor consensusdemocratieën zonder diepe maatschappelijke breuklijnen. Die studie toont aan dat die stelling niet alleen opgaat richting nationale instellingen (Hakhverdian & Koop, 2007), maar ook richting de EU. Na de eurocrisis van 2008 kantelt dat positieve verband en zien we meer euroscepticisme in meerderheidsdemocratieën. Wanneer het sociaal conflict pertinenter wordt, stijgt mogelijk ook de waardering van de '*kindler, gentler policies*' (Lijphart, 2012) van de consensusdemocratie. Volgens Taggart (1998) was euroscepticisme '*a touchstone of dissent*': een toetssteen voor ontevredenheid met de nationale politiek. Dat blijkt nog steeds het geval, maar de *dissent* waar Taggart op doelt, is een systeemkritiek die volgt uit *consent*: het gebrek aan conflict, competitie en verantwoording typisch voor een consensusdemocratie, en des te meer voor de EU.

In het volgende deel wordt het theoretische kader uiteengezet waaruit de onderzoeksvraag en hypothesen van deze studie volgen. Het derde deel bespreekt de data en de methode, de analyse komt aan bod in deel vier. Het vijfde en laatste deel bevat de conclusies en plaatst die in hun academische en wetenschappelijke context.

## 2. Theorie

### 2.1. *Consensuele democratie, consensus- en meerderheidsdemocratie*

Een democratie wordt bestuurd door de ‘stem van het volk’. Er bestaat echter fundamentele onenigheid over wat de aard van die stem precies is en op welke manier die vertaald moet worden in een wetgevend kader, beleid en leiderschap. Verscheidene auteurs zetten zich af tegen het idee van een ‘*volonté générale*’ (Rousseau, 1762) en stellen dat de stem van het volk per definitie veelvuldig is (onder andere Riker, 1982; Lefort, 1988). Daaruit volgt dat de democratische vertegenwoordiging ‘inclusief’ moet zijn. Een democratie dient ruimte te bieden voor de stemmen van verschillende groepen en die altijd te beschermen tegen de dictatuur van de meerderheid. Het gevaar dat democratie als de stem van de meerderheid leidt tot onderdrukking en gewelddadig conflict, loert vooral in samenlevingen die intern diep verdeeld zijn op religieuze, ideologische, linguïstische, culturele of etnische breuklijnen.

Lijphart (1977) laat zien dat democratie ook in dergelijke samenlevingen mogelijk is, op voorwaarde dat ‘inclusiviteit’ de basis vormt voor de consensuele politiek. Indien de politieke leiders van de verschillende groepen van een gesegmenteerde samenleving bereid zijn tot samenwerking en onderhandeling, leidt besturing middels elitair compromis tot vredevolle democratie, waarin rekening gehouden wordt met de belangen en eisen van elke groep<sup>3</sup>. In het verlengde van dat principe presenteert Lijphart (2012 [1999]) tien institutionele kenmerken<sup>4</sup> die de consensusdemocratie onderscheiden van de meerderheidsdemocratie. In een consensusdemocratie staat inclusiviteit centraal: er wordt geregeerd door zo veel mogelijk onderdanen<sup>5</sup>. Meerderheidsdemocratieën worden geregeerd door de meeste van hun onderdanen. De ‘stem van het volk’ is hier de stem van de meerderheid. Macht vloeit voort uit een strijd om de grootste achterban, tussen duidelijk tegengestelde partijen. In verkiezingen geldt het principe van ‘*the winner takes all*’, waarbij de sterkste partij volledige zeggenschap krijgt over de uitvoerende macht (Lijphart, 2012 [1999], p. 2). Die transparante dynamiek van conflict en competitie gaat ten koste van de inclusiviteit, maar dient een ander belangrijk democratisch principe: verantwoording (Andeweg, 2001).



## 2.2. *De pro's en contra's van de consensusdemocratie: een dialoog*

In het laatste hoofdstuk van *Patterns of democracy* (2012 [1999]) stelt Lijphart dat een consensusdemocratie een betere vertegenwoordiging en een beter beleid voortbrengt. Op een aantal belangrijke indicatoren, zoals de aanwezigheid van vrouwelijke vertegenwoordigers in parlementen, politieke gelijkheid en politieke participatie, scoren consensusdemocratieën beter dan meerderheidsdemocratieën (Lijphart, 2012 [1999], p. 276). Daarnaast levert dat democratietype een beleid op dat 'kinder and gentler' is. In uitgebreidere investeringen in de verzorgingsstaat en het milieu, een menselijk strafrechtstelsel en ontwikkelingshulp reflecteren een sterkere gemeenschapszin en sociaal bewustzijn (Lijphart, 2012 [1999], p. 287). Daarom is een consensusdemocratie volgens Lijphart zowel in diep verdeelde als in homogener samenlevingen het meest aangeraden democratietype.

In *Acta Politica* (2001) reageert Andeweg kritisch op die aanbeveling. Hij wijst erop dat de mechanismen die inclusiviteit garanderen in een consensusdemocratie ten koste gaan van competitie en conflict. Daar waar breuklijnen diep verankerd zijn in de samenleving, bedaart een elitair compromis de sociale spanningen en de kans dat minderheden geweld zullen aangrijpen om hun rechten te verdedigen. De eisen en belangen van de verschillende groepen zijn helder te onderscheiden. Door de hechte cohesie binnen de sociale segmenten van verdeelde samenlevingen staan leiders dicht bij hun achterban (ten behoeve van de congruentie: overeenkomst tussen de eisen van de burgers en het beleid) en dragen zij een helder mandaat (ten behoeve van verantwoording) (Andeweg, 2001, p. 121).

Maar ten gevolge van secularisering, economische en technologische ontwikkelingen zijn de diepe breuklijnen in West-Europese samenlevingen vervaagd of verdwenen. In een consensusdemocratie brengt dat congruentie en verantwoording in het gedrang. Aangezien politieke elites conflict en competitie vermijden, wordt het voor burgers moeilijker hen onderling te onderscheiden. Naarmate politieke elites homogener worden en de banden met hun achterban verliezen, tekenen de belangrijkste breuklijnen zich niet langer af tussen sociale segmenten, maar tussen massa en elite<sup>6</sup> (Andeweg, 2001, p. 121).

In dezelfde beweging zijn ook politieke partijen grondig veranderd. Ze verloren hun rol als communicatiekanaal tussen maatschappij en staat (zichtbaar in een dalend partijlidmaatschap en een stijgende electorale volatilititeit) en werden daarmee financieel en organisatorisch steeds afhankelijker van hun rol binnen de staat (Katz & Mair, 1995). Door compromis en samenwerking op dat niveau schoven politieke partijen ideologisch dichter naar elkaar toe. In een door de massamedia gedomineerde democratie zijn partijen gedwongen hun acties professioneel en marketingstrategisch te stroomlijnen. Daarom lijken ze ook organisatorisch steeds meer

op elkaar. Een gebrek aan conflict binnen dat ‘kartel’ van mainstreampartijen heeft geleid tot kritiek tegen het systeem als geheel, belichaamd door de populistische ‘antikartel’-partij. In een empirische studie van 19 democratieën tonen Hakhverdian en Koop (2007) aan dat populistische partijen inderdaad succesvoller zijn in consensusdemocratieën.

Homogene samenlevingen hebben daarom baat bij conflict en competitie tussen de elites. In hun strijd om de meerderheid zullen ze zich ideologisch duidelijk onderscheiden van hun tegenstanders. Ze zullen de bekommernissen en belangen van (de meerderheid van) het volk zo goed mogelijk trachten te kanaliseren en de positie van de mediane kiezer opzoeken (ten behoeve van congruentie). De winnaar van de verkiezingen krijgt volledige controle over de uitvoerende macht en is verantwoordelijk voor het al dan niet realiseren van de verkiezingsbeloften. Het staat de kiezer in een meerderheidsdemocratie vervolgens vrij regeringspartijen af te straffen of te belonen met een tweede termijn (ten behoeve van verantwoording). Ook verliezers kennen in meerderheidsdemocratieën een duidelijke rol. Er rest hen geen ruimte tot onderhandeling, en tot de volgende verkiezing voeren ze vurig oppositie. Ook dat conflict bevordert transparantie en verantwoording.

### 2.3. *Consensusdemocratie en euroscepticisme*

In de afgelopen decennia hebben de West-Europese staten een groot deel van hun competenties deels of volledig afgestaan aan de EU. Het bovenvermelde debat over de consensusdemocratie en de systeemkritiek komt daarmee in een nieuw daglicht te staan. Allereerst omdat Europese integratie de nationale besluitvorming en het nationale beleid grondig beïnvloedt. Daarnaast is de EU zelf onderwerp van groeiende systeemkritiek in de vorm van euroscepticisme. Voordat we dieper ingaan op het verband tussen nationale democratietypes en euroscepticisme, zijn een korte definitie en situering van dat fenomeen in de literatuur nodig.

De literatuur over euroscepticisme valt grofweg in te delen in twee brede scholen (Mudde, 2011). De definitie van de Sussex School onderscheidt ‘hard’ en ‘soft’ euroscepticisme. Het eerste duidt op oppositie tegen de idee van Europese integratie op zich, en het tweede op kritiek ten opzichte van de huidige invulling van Europese integratie, of tegenover specifieke beleidsdomeinen zoals de monetaire unie (Szczerbiak & Taggart, 2008). De North Carolina School bestudeert de oppositie tegen Europese integratie, vaak aan de hand van de zevenpuntenschaal uit de Chapel Hill Expert Survey (Bakker et al., 2015). De focus ligt hier vooral op de manier waarop Europese integratie zich als thema verhoudt tot de breuklijnen en dimensies die politieke competitie en het publieke debat definiëren (bijvoorbeeld: Hooghe, Marks, & Wilson, 2002).

Hoewel we al redelijk wat weten over individuele motivaties en attitudes achter het euroscepticisme en over de verschillen tussen eurosceptische partijen (voor een overzicht, zie onder andere Leconte, 2010), zijn er minder verklaringen aangereikt voor verschillen in euroscepticisme tussen landen. Tot nu toe richtten die zich vooral op cultureel-historische en economische factoren (Brinegar, Jolly, & Kitschelt, 2004). Belangrijke studies betreffen bijvoorbeeld het contrast tussen de oude, West-Europese en de nieuwe, Centraal- en Oost-Europese lidstaten (Kopecký & Mudde, 2002; Marks et al., 2006). Ten gevolge van de eurocrisis hebben vooral macro-economische verklaringen aan relevantie gewonnen. Daarbij wordt de nadruk gelegd op een tweedeling tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten (Serricchio, Tsakatika, & Quaglia, 2013; Emanuele, Maggini, & Marino, 2016). De mate waarin macroverschillen in euroscepticisme verband houden met institutionele verschillen tussen lidstaten, blijft echter onduidelijk.

#### 2.4. *Europese integratie en nationale instellingen*

Het ligt voor de hand dat Europese integratie de institutionele werking van nationale democratieën beïnvloed heeft. Vanuit een intergouvernementalistische optiek op de Europese besluitvorming volgt de verwachting dat nationale democratieën meer richting het meerderheidstype zouden verschuiven. De Europese Raad, de Raden van Ministers en de verschillende eurotoppen bestaan uit nationale staatshoofden en regeringsleiders en nationale ministers. Tegen de logica van het consensusmodel in concentreert de macht zich zo steeds meer bij de uitvoerende macht. Daarnaast wordt de bewegingsruimte voor compromis en onderhandeling op het nationale niveau ingeperkt in een Europees wetgevend kader. Een aantal empirische studies naar een dergelijke verschuiving vindt over het algemeen verrassend weinig effect van integratie op de consensusdemocratie (zie onder andere Vollaard, Beyers, & Dumont, 2015; Andeweg, 2015; Anderson, 2002).

Anderzijds is de absolute mate waarin burgers door consensus geregeerd worden, toegenomen. De EU evalueert steeds meer in de richting van een supranationaal politiek systeem, dat een aantal belangrijke kenmerken met de consensusdemocratie deelt (Lijphart, 2012 [1999], pp. 40-45). Van in den beginne was Europese integratie een elite-gedreven proces, dat steunde op consensus en compromis binnen een selecte groep nationale leiders en experts. Macht werd daarbij bewust verspreid over verschillende instellingen en besluitvormingsprocedures vereisten steeds een unanieme of zo breed mogelijke instemming. Die differentiatie van macht over verschillende autoriteiten (Schmidt, 2006), waarvan vele apolitek, bureaucratisch en technocratisch (Mair, 2013; Flinders, 2004; Costa & Magnette, 2003), karakteriseert de EU ook vandaag nog. Besluitvorming vereist steeds een ultieme mate van compromis en onderhandeling, vaak achter de schermen. Ook de

controlerende macht van het Europees Parlement steunt op brede coalitievorming en samenwerking.

Kritiek op het democratisch functioneren van de EU valt vaak te herleiden naar een aantal zwaktes van de consensusdemocratie. Een gebrek aan interne politieke competitie, oppositie en conflict leidt er op verschillende manieren toe, dat Europese burgers zich afkeren van de EU in haar geheel (Mair, 2013). Allereerst ontbreekt een ideologische strijd over Europese politieke vraagstukken op elitair niveau, waardoor een publiek debat daarover uitblijft. Omdat politieke partijen binnen het Europees Parlement gedwongen zijn in brede coalities samen te werken om effectief te zijn, hebben de europartijen en de allianties in het Europees Parlement een 'kartel' bij uitstek gevormd (Bardi & Calossi, 2009)<sup>7</sup>. De extreme spreiding van macht binnen de EU belemmert transparantie en verantwoording. Bovendien kunnen politici verantwoording voor negatieve outputs in een context van *multi-level government* afwentelen naar andere niveaus. Mair (2013) stelt bovendien dat politieke leiders verantwoording op beide niveaus ontwijken door in de verkiezingsstrijd thema's centraal te stellen waarover in het parlement waarvoor gestemd wordt, niet te beslissen valt<sup>8</sup>. Met andere woorden: Europese burgers zijn steeds meer onderworpen aan Europese *policies without politics* en nationale *politics without policies* (Schmidt, 2006).

Er heeft zich een diepe kloof afgetekend tussen de burgers en hun vertegenwoordigers op Europees niveau. De opkomst voor Europese verkiezingen is uitzonderlijk laag<sup>9</sup> en de burgers staan veeleer negatief en vooral onverschillig en onwetend tegenover de EU (Ingelgom, 2014). Die onvrede vinden we terug in de toenemende successen van eurosceptische partijen: bijna een derde van de zetels in het Europees Parlement is nu ingenomen door antikartelpartijen die de te verwachten kritiek tegen het systeem en het establishment uitdragen.

## 2.5. Nationale instellingen en euroscepticisme

Aangezien burgers in hun dagelijkse leven slechts met één politieke realiteit geconfronteerd worden, veronderstellen we dat de systeemkritiek volgt uit een samenspel tussen ervaringen van de Europese en nationale politiek. Dat leidt tot de centrale onderzoeksvraag van deze studie: hoe verhouden nationale institutionele structuren zich tot het euroscepticisme? In wat volgt, bespreken we de verschillende redenen van onze eerste hypothese.

### H1. Consensusdemocratieën zijn gevoeliger voor euroscepticisme.

In consensusdemocratieën is de 'kloof tussen massa en elite' al gepolitiseerd. Heeft het onderscheid tussen massa en elite zich afgetekend op het nationale niveau,

dan zal een toename van elitaire besluitvorming en compromis die kloof alleen maar explicieter maken. Inhoudelijk en stilistisch overlapt de kritiek van euro-sceptici sterk met de systeemkritiek in consensusdemocratieën. Beide verhalen draaien rond een gebrek aan transparantie, responsiviteit en verantwoording van een homogene politieke elite. De antikartel- of populistische partijen die zich presenteren als het alternatief voor dat probleem, zijn waarschijnlijk al aanwezig in consensusdemocratieën (Hakhverdian & Koop, 2007). Voor hen is de EU 'meer van hetzelfde': een elitair, illegitiem systeem dat zichzelf in stand houdt en beleid levert waar het volk niet op zit te wachten.

Meerpartijensystemen bieden meer ruimte voor *challenger parties* en *issue competition*. De institutionele verhoudingen tussen regerings- en oppositiepartijen schrijven de spelregels uit voor politieke competitie. Verschillende studies hebben aangetoond dat Europa een dankbaar thema is voor uitdagertpartijen, die zich in de marges van de dominante breuklijn(en) bevinden en niet eerder deelnamen aan regeringen (Vries & Hobolt, 2012; Meguid, 2005). Door Europa centraal te stellen in het politieke debat, trachten ze de status quo op twee manieren in hun voordeel te doorbreken (Eijk & Franklin, 2004; Green-Pedersen, 2012). Ten eerste door zich te onderscheiden van de mainstreampartijen, waartussen overeenstemming heerst over de wenselijkheid van Europese integratie (Taggart, 1998). Ten tweede door de dominantie van de socio-economische links-rechtsdimensie te betwisten, in ruil voor een bredere 'culturele' dimensie waarop, naast Europa, thema's als identiteit en immigratie centraal staan (zie Kriesi et al., 2006; Hooghe, Marks, & Wilson, 2002).

Proportionele vertegenwoordiging biedt meer mogelijkheden voor *challenger parties*, zowel om toegang te krijgen tot de politieke arena als om de dimensies van politieke competitie te vermenigvuldigen met alternatieve thema's<sup>10</sup>. Het ideaaltype van een meerderheidsdemocratie telt slechts twee partijen, waarvan de tegenstellingen de lijnen van conflict aftekenen. Indien een *challenger* succesvol doorbreekt in een dergelijk systeem, kan dat zelfs de meerderheidsdynamiek van zo'n democratie verzwakken. Het tweepartijensysteem van het Verenigd Koninkrijk transformeerde met de door UKIP gedreven politisering van Europa naar een twee-plus-één-systeem. Tegelijkertijd raakten de twee grote partijen die decennia lang tegenover elkaar stonden op socio-economische thema's intern verdeeld over Europa.

De zwakkere verantwoordingsmechanismen van consensusdemocratieën blemmeren ook verantwoording voor het Europese beleid. Naast de – relatief zwakke – controlerende rol van het Europees Parlement steunt legitimiteit in de EU op het principe dat nationale ministers, eerste ministers en staatshoofden verantwoording afleggen in hun nationale parlementen. In meerderheidsdemocratieën leggen die leiders meer verantwoording af en hebben de kiezers een directe invloed op hun mandaat. De transparantie en competitie van een meerderheidsde-

mocratie garanderen zo alsnog een verantwoordingsmechanisme op het Europese niveau.

'*Strange bedfellowships*' in het Europees Parlement compliceren en vervagen de competitie tussen partijen in meerpartijensystemen. De regels van het Europees Parlement zetten aan tot een brede groeps- en alliantievorming. Proportionele vertegenwoordiging resulteert in een breed, gefragmenteerd ideologisch landschap. Wanneer partijen uit een dergelijk nationaal systeem aansluiting zoeken bij de brede partijfracties in het Europees Parlement, hebben ze soms geen andere keuze dan een fractie te vervoegen die al een andere partij uit het eigen systeem bevat<sup>11</sup>. Die ambigue overeenkomsten versterken het beeld van een elitair kartel, vervagen ideologische posities en daarmee competitie tussen partijen. Partijen uit twee- of twee-plus-één-systemen daarentegen kunnen zich aansluiten bij een fractie die hun ideologische en competitieve profiel op het nationale niveau niet verhindert.

Ten slotte is het ook vanuit het perspectief van de burger zeer aannemelijk dat systeemkritiek ten aanzien van nationale instellingen overloopt in of samenvalt met euroscepticisme (Mair, 2007; Andeweg, 2015). Zulke spill-overs zijn ook empirisch vastgesteld. Verschillende studies tonen aan dat burgers zich in hun oordeel over de EU laten leiden door hun oordeel over nationale instellingen (Anderson, 1998). Algemeen politiek wantrouwen blijkt sterk te correleren met vertrouwen in de EU (McLaren, 2004; Serricchio, Tsakatika, & Quaglia, 2013; Vreese & Boomgaarden, 2005; Rohrschneider & Loveless, 2011).

## 2.6. *Consensus, conflict en crisis*

Indien euroscepticisme inderdaad functioneert als een verlengde van de systeemkritiek in consensusdemocratieën zonder diepe breuklijnen, verwachten we de volgende hypothese

*H2. Een socio-economische crisis kan dat verband doen kantelen, door de vernieuwde pertinentie van sociaal conflict.*

Socio-economische ontwikkeling was een van de belangrijkste redenen voor het vervagen van breuklijnen in West-Europese samenlevingen (Rietbergen, 2015). Hoewel het overdreven zou zijn te stellen dat de financiële en economische crisis van 2008 diepe breuklijnen gecreëerd heeft, werd het sociaal conflict op zijn minst op scherp gesteld. Een publiek debat over de ongelijke verdeling van kapitaal woedde (onder andere Piketty, 2014). Radicaal protest tegen het kapitalistische systeem en de ongelijk gedragen gevolgen van de crisis werd gearticuleerd door internationale bewegingen als de Indignados, waaruit later een aantal extreemlinkse, eurosceptische partijen voortkwamen.

Ook Thomassen, van Ham en Andeweg (2014) stellen dat de relatie tussen democratietypes en systeemkritiek kan kantelen naargelang de socio-economische context. Volgens Eastons (1957) politieke systeemtheorie kunnen systemen publieke steun genereren op basis van inputs en outputs. De auteurs stellen dat de voordelen van consensusdemocratie (*kinder, gentler democracy*) zich vooral laten voelen aan de outputzijde van het politieke systeem, terwijl de besproken kritiekpunten (een gebrek aan verantwoording, competitie en conflict) vooral de inputzijde van het politieke systeem betreffen (Thomassen, van Ham, & Andeweg, 2014; Coggan, 2013). Wanneer burgers belang hechten aan outputs, zullen zij over het algemeen tevredener zijn met de consensusdemocratie, terwijl ze eerder kritisch zullen zijn wanneer ze inputs centraal stellen in hun oordeel. Dat geldt andersom voor de meerderheidsdemocratie.

### 3. Data en methode

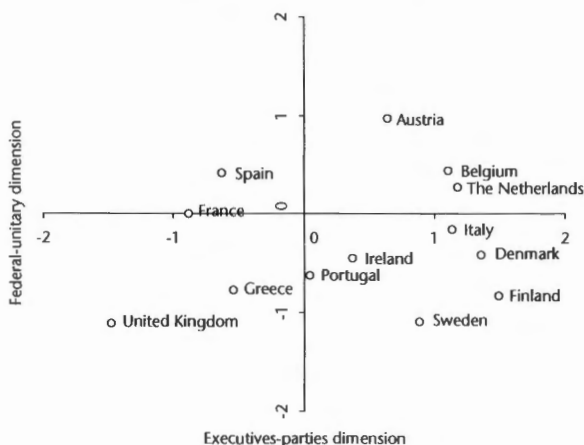
#### 3.1. *Onafhankelijke variabele: waarden voor consensusdemocratie op de dimensie 'executives-parties'*

In *Patterns of democracy* presenteert Lijphart waarden op de consensus- en meerderheidstypologie voor 36 landen, waarvan 18 lidstaten van de EU. Omdat politiek vertrouwen en Europese integratie een fundamenteel andere betekenis hebben in Centraal- en Oost-Europese landen (zie bijvoorbeeld Marks et al., 2006; Kopecký & Mudde, 2002), beperken we ons hier tot de 14 West-Europese cases: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Griekenland, Portugal, Ierland, Oostenrijk, Zweden, België, Italië, Nederland, Denemarken en Finland. Die waarden beschrijven gemiddelden voor de periode 1945-2010 en zijn dus van een constante aard.

De discussie tussen Lijphart en Andeweg over de voor- en nadelen van consensusdemocratie refereert uitsluitend aan indicatoren op de dimensie 'executives-parties'. De balans tussen inclusiviteit en verantwoording die ook de hier geformuleerde verwachtingen ondersteunt, volgt uit de manier waarop macht verdeeld is *binnen* een politiek systeem, niet tussen politieke niveaus. Om te garanderen dat de theorie en empirie consistent op elkaar aansluiten, steunt de analyse enkel op waarden voor de 'executives-parties'-dimensie. Daarmee sluiten we zeker niet uit dat de dimensie 'federal-unitary' in verband staat met systeemkritiek. Hakhverdian en Koop (2007) tonen aan dat dat op het nationale niveau inderdaad het geval is. Een dergelijke studie vereist echter theoretische overwegingen over de manier waarop federale en unitaire systemen interageren met Europese integratie en systeemkritiek, waarvoor hier geen ruimte is.



## A TOUCHSTONE OF CONSENT?



FIGUUR 1. Twee dimensies van democratie 1945-2012.

Bron: afbeelding van de auteur, data ontleend aan Lijphart, 2012 [1999].

### 3.2. Afhankelijke variabele: euroscepticisme

Euroscepticisme kan zich op drie manieren manifesteren in een nationale democratie: (1) de mate waarin euroscepticisme dominant is in het partijstelsel als geheel, (2) op het niveau van de publieke opinie en (3) als steun voor eurosceptische partijen. Lijphart (2001) merkt terecht op dat het succes van populistische partijen in consensudemocratieën simpelweg een artefact kan zijn van het feit dat dergelijke partijen in een systeem van proportionele vertegenwoordiging gemakkelijker verkozen raken. Om tegemoet te komen aan die bedenking, neemt deze studie (anders dan Hakhverdian & Koop, 2007) ook publieke opinie als afhankelijke variabele in overweging.

De data bestrijken een tijdspanne van 1989 tot 2015. Het startpunt hangt samen met de eerste Europese parlementsverkiezing na de mediterrane uitbreidingsronde en het ontstaan van euroscepticisme in de belangrijkste lidstaten (Hooghe & Marks, 2009). De afhankelijke variabelen zijn steeds het gemiddelde voor euroscepticisme voor de periode 1989-2008 (voor de economische crisis) en voor de periode 2009-2015. De gegevens zijn gesplitst tussen die twee tijdspannes om te bekijken of de economische crisis van 2008 interrogeert in die relatie. Zowel institutionele structuren als systeemkritiek zijn in essentie dynamische gegevens. Het gebruik van gemiddelden gaat dus gepaard met een verlies aan informatie. Deze studie is echter op zoek naar datgene wat stabiel is in de interactie tussen die twee. Een dergelijk verband laat zich meten op de lange termijn en in een benadering die tijdelijke fluctuaties gladstrijkt. Dat is in lijn met Hakhverdian en Koop (2007), alsook met Lijpharts empirische benadering van consensudemocratie<sup>12</sup> en de effecten daarvan<sup>13</sup>.

### 3.2.1. *De dominantie van euroscepticisme in partijsystemen*

Een partijstelsel kan slechts één kleine, extreme, maar vurig eurosceptische partij hebben, of een aantal grotere centrumpartijen die gematigd euroscepticisme vertonen. Daarom operationaliseren we allereerst een maatstaf die rekening houdt met de intensiteit en sterkte van oppositie van iedere partij, alsook het aandeel dat die partij inneemt in het gehele systeem. Die maatstaf omvat de positieve, dan wel negatieve houding van partijen ten opzichte van Europa en de mate waarin dat thema centraal staat op hun agenda (*saliency*), vermenigvuldigd met het aandeel van de betreffende partij in het partijstelsel. Aan de Chapel Hill Expert Survey (CHES)<sup>14</sup> worden de posities die partijen innemen ten opzichte van Europa op een schaal van 1 tot en met 7 ontleend<sup>15</sup>. Die score wordt vermenigvuldigd met een factor voor *saliency*, die aangeeft (tussen 0 en 1) hoeveel aandacht een partij besteedt aan het thema<sup>16</sup>, alsook met een factor die het electorale aandeel van de partij op het moment van de meting weergeeft<sup>17</sup>. Op basis van zeven golven van de CHES kunnen we elk land een gemiddelde waarde toekennen voor de periodes 1989-2008 (voor de economische crisis) en 2009-2014.

### 3.2.2. *Publiek euroscepticisme*

We meten publiek euroscepticisme aan de hand van de Eurobarometer, een opinie-survey die twee tot vijf keer per jaar uitgevoerd wordt in opdracht van de Europese Commissie<sup>18</sup>. Omdat de inhoud van de survey een aantal keer gewijzigd werd, maken we gebruik van twee vragen. De vraag 'Denkt u dat, over het algemeen, het lidmaatschap van (uw land) van de EU een goede zaak, een slechte zaak, noch goed noch slecht is, of weet u het niet?' werd gesteld tussen 1990 en 2011. Voor de tweede vraag 'Wekt 'de EU' bij u, over het algemeen, een zeer positief, best positief, neutraal, best negatief of zeer negatief beeld op?' zijn gegevens beschikbaar voor 2000-2014. Voor elk van die vragen nemen we het absolute aandeel van negatieve of eurosceptische antwoorden in overweging<sup>19</sup>.

### 3.2.3. *Steun voor eurosceptische partijen*

Euroscepticisme kan zich manifesteren in electorale steun voor eurosceptische partijen. Omdat nationale en Europese verkiezingen een andere electorale dynamiek kennen, nemen we beide niveaus apart in overweging. Het staat buiten kijf dat kiesstelsels een effect hebben op kiesgedrag (zie onder anderen Norris, 2004; Duverger, 1951; Blais & Massicotte, 1996). Op nationaal niveau is er een grote variatie in de kiessystemen van de 14 bestudeerde lidstaten. Omdat die variatie samen-

hangt met de Lijphart-variabele, is het feit dat er bij de Europese parlementsverkiezingen in elk land een gelijkaardig systeem van proportionele vertegenwoordiging<sup>20</sup> gehanteerd wordt, een meerwaarde voor deze studie.

De Europese parlementsverkiezingen worden gekarakteriseerd door lage opkomstcijfers (42,61% in 2014) en door een ander electoraat dan de nationale parlementsverkiezingen. Door de beperkte aandacht voor de Europese parlementsverkiezingen lijkt het vanzelfsprekend dat zij die de moeite nemen om op te dagen, vanzelf al meer geïnteresseerd zijn in en geïnformeerd zijn over Europa en hoogstwaarschijnlijk een meer uitgesproken mening hebben over Europese integratie. Ook partijen kiezen ervoor Europese integratie centraal te stellen in hun Europese parlements campagnes. Eerdere studies wijzen er ten slotte op dat partijen aan de flanken van politieke spectra (kleinere, radicale en oppositiepartijen), die geneigd zijn de Europese integratie te politiseren (Green-Pedersen, 2012), het beter doen in de Europese verkiezingen (Ferrara & Weishaupt, 2004).

### 3.3. Methode

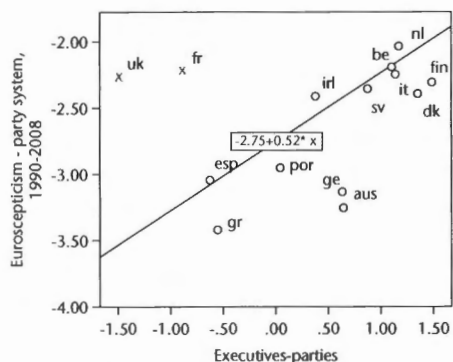
De 14 bestudeerde cases worden in simpele *scatter plots* geplaatst, waarbij de x-as ingenomen wordt door Lijpharts 'executives-parties'-dimensie, en de verschillende maten voor euroscepticisme op de y-as staan. De patronen die dat oplevert, worden beschreven en voor elk van de grafieken wordt de samenhang van de datapunten geëvalueerd. Door het beperkte aantal cases is er echter ook oog voor de specificiteit van elke case. Aangezien de data populatiewaarden (waarden die de werkelijkheid reflecteren) zijn, in tegenstelling tot steekproefwaarden, worden er geen betrouwbaarheidsintervallen gerapporteerd.

## 4. Analyse

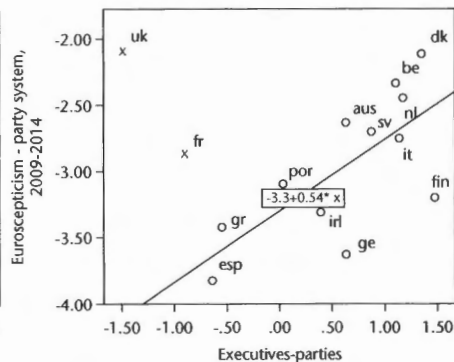
### 4.1. Consensusdemocratie en de dominantie van euroscepticisme in partijsystemen

In Figuur 2 groeperen de landen die hoger scoren op de 'executives-parties'-dimensie, zich systematisch hoger op de euroscepticisme-dimensie, terwijl de cases op en onder het centrum van de 'executives-parties'-dimensie steeds minder eurosceptisch zijn (Griekenland, Spanje, Oostenrijk, Portugal en Duitsland). In de twee belangrijkste voorbeelden van een meerderheidsdemocratie (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) blijkt euroscepticisme echter het meest prominent. Laten we die twee cases buiten beschouwing, dan kunnen we een lineaire regressielijn tekenen

met een functie van  $y = -2,97 + 0,52 * x$ ; Adj.  $R^2$  voor die functie is 0,535 ( $R^2 = 0,577$ ). Die sterke regressiecoëfficiënt duidt erop dat (H1) de partijsystemen in de bestudeerde consensusedemocratieën inderdaad meer euroscepticisme vertonen.



FIGUUR 2. Euroscepticisme in partijsystemen, 1990-2008.



FIGUUR 3. Euroscepticisme in partijsystemen, 2009-2014.

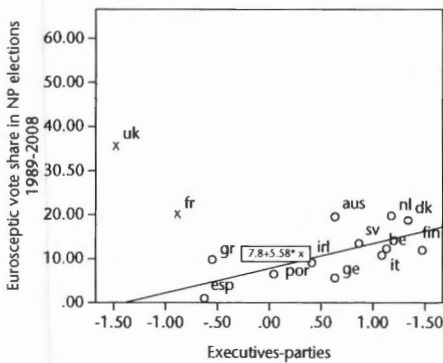
De periode 2009-2014 vertoont een vergelijkbaar beeld (Figuur 3). Oostenrijk heeft duidelijk een andere positie ingenomen in de periode 2009-2014. Het voegt zich nu bij de eurosceptische partijsystemen. Ook Finland, de lidstaat met de hoogste waarde op de 'executives-parties'-dimensie, zakt op de euroscepticisemeschaal. Die verschuivingen wijzigen het totaalbeeld niet. De 12 cases groeperen rond een positieve rechte lijn met een sterke regressiecoëfficiënt van 0,54. De duidelijkste voorbeelden van een meerderheidsdemocratie, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, vallen ook hier buiten die stijgende lijn. Frankrijk zakt ietwat op de y-as en sluit zo dichterbij de centrale en minder eurosceptische partijsystemen. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen versterkt zijn positie door verder te stijgen op de y-as.

Mits die belangrijke kanttekening die ook een interpretatie behoeft, is H1 voor die eerste maatstaf ondersteund. De partijsystemen van consensusedemocratieën zijn overwegend eurosceptischer. Tegen onze verwachtingen (H2) in blijft dat verband ongewijzigd in de nasleep van de economische crisis (2008-2014).

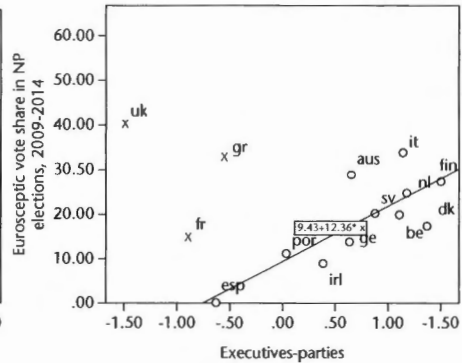
#### 4.2. Consensusedemocratie en electoraal euroscepticisme

In Figuren 4 en 5 bevindt de som van de verkiezingsresultaten voor eurosceptische partijen zich op de y-as. Het wekt weinig verbazing dat dit patroon sterk overeenstemt met Figuren 2 en 3. In de typische consensusedemocratieën (Nederland, Finland en Denemarken) scoren eurosceptische partijen beter. Italië, België,

Duitsland en Ierland bevinden zich centraal op de 'executives-parties'-dimensie, en eurosceptische partijen behalen hier matige electorale successen. Griekenland, Spanje en Portugal bevinden zich op en onder het nulpunt van de Lijphart-dimensie en vertonen lagere scores voor eurosceptische partijen. Voor 12 van de 14 cases tekent zich een positief verband af. Een stap van +1 op de 'executives-parties'-dimensie levert ongeveer 6% meer stemmen voor eurosceptische partijen op. De samenhang is iets lager dan voor de dominantie van euroscepticisme in partijsystemen: Adj.  $R^2 = 0,40$  (en  $R^2 = 0,45$ ). Dat patroon geeft opnieuw aan dat (H1) consensusdemocratieën overwegend gevoeliger zijn voor euroscepticisme. Op de y-as positioneren de twee belangrijkste meerderheidsdemocratieën (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) zich echter hoger dan elk ander regime.



FIGUUR 4. Nationale verkiezingsresultaten voor eurosceptische partijen (1989-2008).



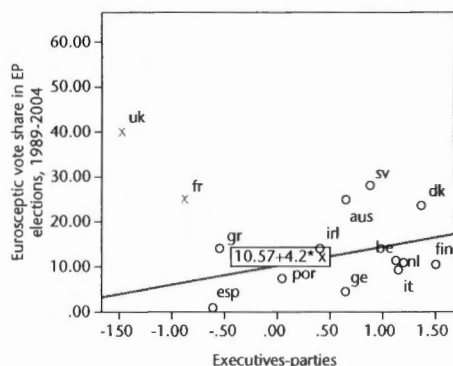
FIGUUR 5. Nationale verkiezingsresultaten voor eurosceptische partijen (2009-2014).

Na de eurocrisis (2009-2014) is er duidelijk sprake van een absolute stijging in het succes van de eurosceptische partijen. Daarnaast is de hellingscoëfficiënt meer dan verdubbeld, tot 12,36. Ook de mate waarin de datapunten samenhangen rond die rechte lijn, is flink toegenomen. Adj.  $R^2$  is gestegen naar 0,57 ( $R^2 = 0,62$ ). Dat strookt absoluut niet met (H2) de verwachting dat een onzekere socio-economische crisis meer politieke steun zou genereren in consensusdemocratieën. Integendeel, eurosceptische partijen hebben in die periode terrein gewonnen in een aantal uitgesproken consensusdemocratieën.

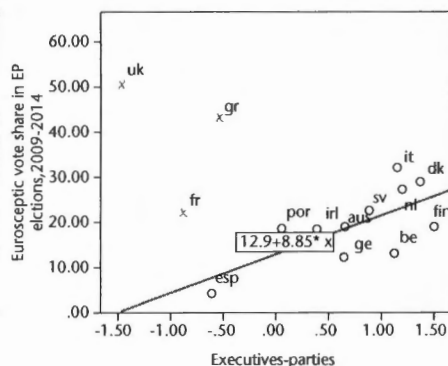
In lijn met H2 stijgt Griekenland, een van de minst eurosceptische meerderheidsdemocratieën 1989-2008, sterk op de y-as. De verschuiving is het gevolg van het plotse succes van het links-eurosceptische Syriza. De overwinning van Syriza was gelinkt aan het instorten van het Griekse partijsysteem en de socio-economische chaos die volgde op de Eurocrisis (Pagoulatos, 2012; Katsanidou & Otjes, 2016).

Een gelijkaardige verschuiving vond plaats na de metingen in Spanje, waar het extreemlinkse Podemos zegevierde in een context van werkloosheid en harde bezuinigingen (Orriols & Cordero, 2016). Bij gebrek aan geïnstitutionaliseerd overleg en een uitgebouwd sociaal vangnet konden de Griekse en Spaanse regeringen op korte tijd harde bezuinigingen doorvoeren, die zich scherp lieten voelen onder de bevolking. De plotselinge groei van partijen die de daaropvolgende woede vertaalden en radicale verandering uitdroegen, vertaalde zich in beide meerderheidsdemocratieën disproportioneel in electorale winsten en een volledige hertekening van het partijstelsel.

Zoals verwacht, doen eurosceptische partijen het beter in de Europese parlementsverkiezingen (Figuren 6 en 7). Net als in de nationale verkiezingen zijn eurosceptische partijen succesvoller in consensusedemocratieën, maar dat positieve verband is minder consistent (Adj.  $R^2 = 0,04$ ,  $R^2 = 0,13$ ). Voor 1989-2008 (Figuur 7) wordt H1 ondersteund, maar niet voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dat impliceert twee zaken. Allereerst bevestigt dat patroon dat het verband tussen euroscepticisme en regimetypes zich vooral op het nationale niveau manifesteert. Een uniform kiessysteem vlakkt de regressielijn af. Aangezien het kiessysteem een van de vijf indicatoren is op de 'executives-parties'-dimensie, wijst dat verschil op de rol van de instellingen in het succes van eurosceptische partijen. Het succes van eurosceptische partijen in consensusedemocratieën volgt dan slechts uit één institutioneel kenmerk van die democratie. Zoals Lijphart (2001) terecht opmerkt, kan systeemkritiek even wijdverspreid zijn in meerderheidsdemocratieën, zonder vertaald te worden in succes voor antisysteempartijen (voorts de meerwaarde van paragraaf 4.3).



FIGUUR 6. Europese verkiezingsresultaten voor eurosceptische partijen, 1989-2004.



FIGUUR 7. Europese verkiezingsresultaten voor eurosceptische partijen, 2009-2014.

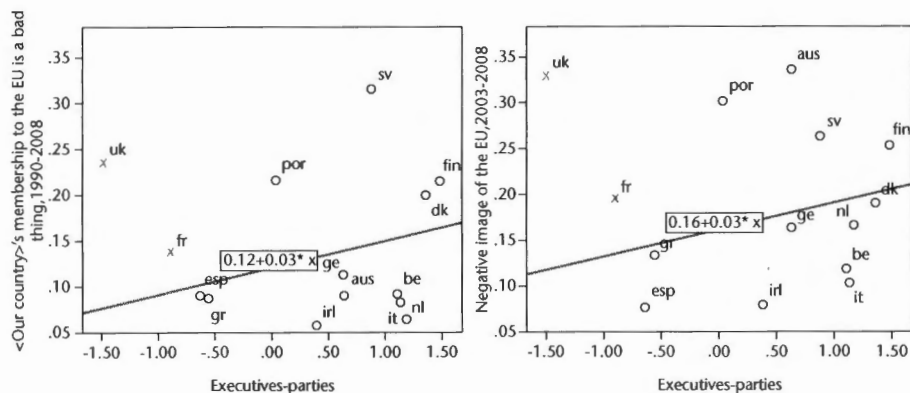
Het tweede gedeelte van de data over de Europese parlementsverkiezingen betreft de periode tussen 2009 en 2014. Die grafiek toont een consistent, positief verband, met een regressiecoëfficiënt van 8,85 en een Adj.  $R^2$  van 0,417 ( $R^2 = 0,42$ ). Dat geldt voor

de 11 die hoger scoren dan -1 op de Lijphart-schaal. Net als in de grafieken voor de nationale parlamentsverkiezingen vervoegt Griekenland hier Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk als meerderheidsdemocratie met zeer succesvolle eurosceptische partijen.

Door de uitzonderlijke positie van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de vier bovenstaande grafieken dringt zich een nadrukkelijke nuance op in de ondersteuning van H1. Als duidelijkste voorbeelden van een meerderheidsdemocratie scoren die twee landen het hoogst op de euroscepticismeschaal. Daarvoor kunnen verschillende verklaringen aangereikt worden. Ten eerste is zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk gekenmerkt door een traditie van 'exceptionalisme': de gedeelde perceptie dat het eigen land cultureel en historisch een unieke, uitzonderlijke positie inneemt in de wereld (Marcussen et al., 1999). Beide landen kennen een geschiedenis van economische, politieke en culturele dominantie op het continent en ver daarbuiten. Britse en Franse eurosceptische partijen zetten sterk in op dat sentiment. Zowel Front National als UKIP en de Conservative Party stellen het inleveren van soevereiniteit voor als een achteruitgang (Harmsen, 2005). Ten tweede, hoewel meerderheidsdemocratieën een hogere drempel stellen voor andere nieuwe thema's dan Europa, geldt eveneens dat, zodra een dergelijk thema gepolitiseerd is, het effect daarvan veel groter is dan in een consensusdemocratie (zie *supra*). Omdat de politieke leiders van meerderheidsdemocratieën meer ter verantwoording geroepen worden voor het beleid, zijn zij, ten slotte, mogelijk meer geneigd de EU te gebruiken als zondebok voor negatieve beleidsuitkomsten. Elk van die verklaringen vereist echter een grondiger studie van beide cases om bevestigd of ontkracht te worden.

### 4.3. Consensusdemocratie en publiek eurosepticisme

In Figuren 8 en 9 bevindt publiek eurosepticisme in 1989-2008 zich op de y-as. De eerste grafiek beschrijft de verhouding tussen consensusdemocratie en negatieve attitudes ten opzichte van lidmaatschap. Hoewel de datapunten enigszins verspreid zijn, is opnieuw een positief verband duidelijk tussen consensusdemocratie en eurosepticisme. In dit geval zijn er echter meer *outliers* (Italië, Nederland, België). In de grafiek voor 'een negatief beeld van de EU' valt nauwelijks meer dan een willekeurige puntenwolk te herkennen. Een aantal cases, met name Finland, Denemarken, Nederland en Zweden, suggereert een positieve associatie tussen consensusdemocratie en eurosepticisme (H1); het verband is zwak, maar positief. Er is weinig publiek eurosepticisme in de consensusdemocratieën België, Italië en Ierland. Het tegenovergestelde geldt voor Oostenrijk en Portugal, die slechts gematigd voldoen aan het consensusmodel. De beperkte gelijkensis tussen die en de voorgaande grafieken duidt erop, dat Lijphart mogelijk een punt had toen hij stelde dat antisysteempartijen succesvoller zijn in consensusdemocratieën, omdat ze daar simpelweg gemakkelijker verkozen raken.



FIGUUR 8. **Publiek euroscepticisme ten opzichte van het lidmaatschap, 1990-2008.** FIGUUR 9. **Publiek euroscepticisme als een negatief beeld van de EU, 2003-2008.**

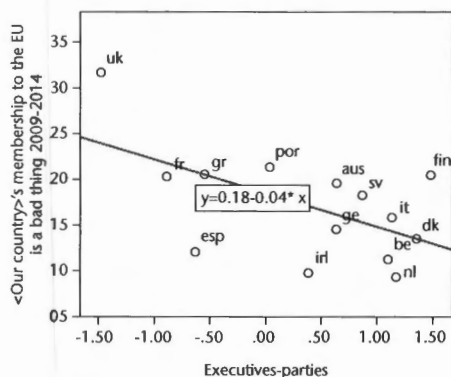
Dezelfde analyse over de periode na de eurocrisis (Figuren 10 en 11) toont een heel ander beeld. In lijn met de bevindingen voor partijssystemen en verkiezingen neemt het publieke euroscepticisme toe. De stijging heeft zich echter niet gelijkaardig voltrokken in alle lidstaten. Er tekent zich een rechte lijn af, die daalt van de meer eurosceptische meerderheidsdemocratieën naar de steeds minder eurosceptische consensusdemocratieën (Nederland, België, Finland en Denemarken). Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vallen niet langer buiten dat verband. De samenhang van de datapunten rond die regressielijnen is voor beide grafieken sterk, voor negatieve attitudes ten opzichte van lidmaatschap is  $\text{Adj. } R^2 = 0,32$  ( $R^2 = 0,37$ ) en voor een negatief beeld van de EU geldt dat  $\text{Adj. } R^2 = 0,27$  ( $R^2 = 0,32$ ). De drijvers van die transformatie zijn meerderheidsdemocratieën die een relatief grotere toename van publiek euroscepticisme meemaakten. Dat geldt voor de crisislanden Spanje, Griekenland en Portugal. De kanteling van dat verband toont aan dat er inderdaad sprake is van interactie tussen socio-economische context, nationale politieke instellingen en euroscepticisme (H2).

Het feit dat die transformatie niet zichtbaar is voor het euroscepticisme in partijssystemen en verkiezingen (zie paragrafen 4.1 en 4.2), is op zich niet verbazingwekkend. De publieke opinie is van nature veel dynamischer dan de verkiezingsuitslagen en zeker dan de partijssystemen. Bovendien zijn er eerste aanwijzingen voor een soortgelijk patroon in de plotse sprong van Griekenland op de y-as, dat voor toekomstige metingen ook in andere meerderheidsdemocratieën verwacht kan worden. Dat verklaart echter nog niet waarom de positieve relatie tussen 'executives-parties'-waarden en euroscepticisme positiever en samenhangender werd in 2008-2014.

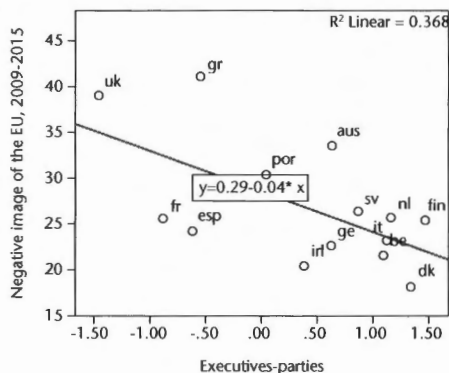
Het lijkt erop dat eurosceptische partijen in de context van een consensusdemocratie vooral gemakkelijker toegang vinden tot het parlement en het partijstelsel,



waardoor de absolute stijging van de eurosceptische attitudes de afgelopen jaren zich daar directer vertaalt in successen voor de eurosceptische partijen. Hoewel de toename van het publieke euroscepticisme in meerderheidsdemocratieën relatief groter is, kan die alleen vertaald worden in electoraal succes wanneer de eurosceptische partijen erin slagen de hoge natuurlijke en formele kiesdrempels van een meerderheidssysteem te overwinnen. Die democratieën zullen pas hoog scoren op de y-as wanneer het partijsysteem grondig hertekend wordt, doordat een eurosceptische partij in één klap een belangrijke plaats weet te verwerven in het tweepartijensysteem. Enerzijds is die dynamiek in grote mate verweven met de institutionele en competitieve context waarin partijen zich bevinden. Die bevinding bevestigt dat euroscepticisme nog steeds 'a touchstone of dissent' is (Taggart, 1998). Anderzijds stelt dat gegeven vraagtekens bij de veronderstelling dat meer steun voor antisysteempartijen in consensusedemocratieën meer publieke systeemkritiek reflecteert, zoals Andeweg (2001) en Hakhverdian en Koop (2007) stellen.



FIGUUR 10. **Publiek euroscepticisme ten opzichte van lidmaatschap, 2009-2014.**



FIGUUR 11. **Publiek euroscepticisme als een negatief beeld van de EU, 2009-2015.**

## 5. Conclusie en discussie

Vijftien jaar geleden voerden Lijphart (2001) en Andeweg (2001) een debat over de voor- en nadelen van de consensusedemocratie. Waar de consensusedemocratie sterk is in het garanderen van inclusiviteit, ontbreekt het in dat democratietype aan conflict en competitie. Samenlevingen die niet gekenmerkt worden door diepe breuklijnen, vereisen volgens Andeweg conflict tussen de elites, ten behoeve van congruentie en verantwoording. Dezelfde tekortkoming leidt ook op Europees niveau tot een dringende systeemkritiek: het euroscepticisme.

Ook in een context van *multi-level government* leven burgers slechts in één politieke realiteit. Dat maakt het zeer aannemelijk dat onvrede met de politiek op het ene niveau overloopt in kritiek tegen het andere niveau. De manier waarop die verschillende systemen functioneren en interageren, valt moeilijk los te koppelen van de mate waarin burgers ontevreden zijn met de politiek. Ook voor antisysteempartijen maakt het euroscepticisme vaak deel uit van een bredere kritiek tegen het politieke establishment en het functioneren van de democratie. Dergelijke *challengers* gebruiken Europa om zich te onderscheiden van een 'kartel' van mainstreampartijen. Taggart (1998) beschreef euroscepticisme daarom als '*a touchstone of dissent*' voor de nationale politiek. De spelregels voor de nationale politiek en de voedingsbodem voor systeemoppositie liggen in essentie in het nationale institutionele kader. Dit artikel toont daarom hoe nationale regimetypes zich verhouden tot euroscepticisme.

Daartoe werd een reeks simpele *scatter plots* gepresenteerd die Lijpharts waarden op de 'executives-parties'-dimensie contrasteren met euroscepticisme in 14 lidstaten (1989-2014). Eurosceptische partijen zijn succesvoller in lidstaten die zich hoger op de consensusschaal van Lijphart bevinden. Er werden verschillende verklaringen aangereikt, die terug te brengen zijn tot de gebrekkige verantwoording en competitie in nationale consensusdemocratieën en op Europees niveau. Het feit dat dit patroon minder uitgesproken is in de Europese parlementsverkiezingen en in de publieke opinie, duidt erop dat de toegankelijkheid van proportionele vertegenwoordigingssystemen een grote rol speelt.

Ook het feit dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk systematisch buiten dat patroon vallen, stelt een belangrijke kanttekening bij de voorgaande conclusie. De positie van die meerderheidsdemocratieën kan geïnterpreteerd worden als 'uitzonderlijk'. Eerder dan een vorm van systeemoppositie, zou euroscepticisme hier het gevolg kunnen zijn van een cultureel-historische traditie van exceptionalisme, waarbij nationalisme en de teloorgang van soevereiniteit centraal staan. Een zinvolle interpretatie van die verschillen dient echter te volgen uit een nauwkeurige studie van beide cases en zou onderwerp kunnen zijn voor verder onderzoek.

Andeweg (2001) en Lijphart (2001) waren het erover eens dat een consensusdemocratie aangeraden is in intern diep verdeelde samenlevingen. Hoewel de crisis van 2008 geen diepe breuklijnen in de West-Europese samenlevingen heeft geslagen, werd het sociaal conflict op zijn minst pertinent. Naast een absolute stijging van het euroscepticisme tussen 2008 en 2014, verandert de relatie tussen de consensusdemocratie en het publieke euroscepticisme in die periode van richting. Het euroscepticisme is consistent sterker toegenomen in de meerderheidsdemocratieën. Mogelijk manifesteert die kanteling zich op termijn ook voor verkiezingen en partijsystemen, zoals Griekenland en Spanje doen vermoeden.

De discussie over de voor- en nadelen van de consensusdemocratie lijken we hier niet eenduidig te kunnen beslechten. Zowel binnen haar eigen instellingen

als in interactie met de nationale instellingen belemmert de EU verantwoording, conflict en oppositie, wat resulteert in de systeemkritiek waar Andeweg voor waarschuwde. Hoewel conflict en competitie essentieel zijn voor een gezonde democratie, gaat dat ten koste van inclusiviteit en 'kinder, gentler' beleid, ten dienste van de maatschappij in haar geheel en op langere termijn. Dat laat zich voelen wanneer de klappen in een samenleving het hardst vallen, in tijden van socio-economische onzekerheid en crisis. Een ideaal model voor democratie zullen politicologen, met andere woorden, niet snel kunnen voordragen. Maar inzicht in de wisselwerking tussen de architectuur van onze democratieën en systeemkritiek is onontbeerlijk nu de burgers zich steeds radicaler, en in steeds grotere aantallen, tegen de politieke systemen keren<sup>21</sup>.

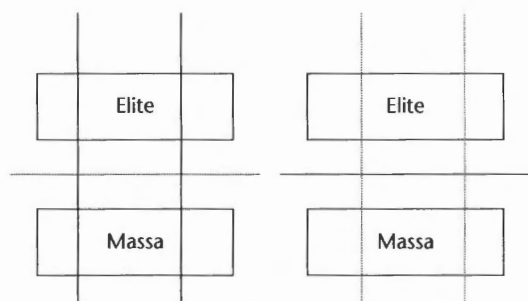
## Noten

1. Verkiezingsdata van [parlgov.org](http://parlgov.org).
2. BBC News, 26 mei 2014, <http://www.bbc.com/news/world-europe-27559714>; Reuters, 26 mei 2014, <http://www.reuters.com/article/us-eu-election-idUSBREA4N0DK20140526>; Independent.mk, 26 mei 2014, [http://www.independent.mk/articles/5409/Eurosceptic + 'Political + Earthquake' + Rocks + EU + Elections](http://www.independent.mk/articles/5409/Eurosceptic+%20Political+%20Earthquake+%20Rocks+%20EU+%20Elections).
3. De specifieke kenmerken van consensuele politiek zijn: besturing door een brede coalitie van de politieke leiders van alle relevante sociale segmenten van de maatschappij; geïnstitutionaliseerde vetorechten of 'concurrent majority rule', om de rechten en belangen van minderheden te beschermen; vertegenwoordiging volgens het principe van proportionaliteit; een hoge mate van culturele autonomie voor ieder segment om zichzelf intern te besturen (Lijphart, 1977, p. 25).
4. De tien institutionele indicatoren van beide regimetypes kunnen ingedeeld worden op twee dimensies. De 'executives-parties'-dimensie betreft de manier waarop macht verdeeld wordt *binnen* een politiek systeem. Die zijn: concentratie van de uitvoerende macht in een sterke eenpartijregering vs. gedeelde uitvoerende macht in brede coalities van meerdere partijen; dominantie van de uitvoerende macht vs. machtsveewicht tussen uitvoerende (regering) en wetgevende (parlement) macht; twee- vs. meerpartijensystemen; majoritaire en disproportionele kiessystemen vs. proportionele vertegenwoordiging; pluralistische belangengroepen vs. onderlinge afstemming en compromis met belangengroepen in 'corporatistisch' besluitvormingsproces. De vijf indicatoren op de 'federal-unitary'-dimensie betreffen de manier waarop macht verdeeld wordt *tussen* politieke systemen, gaande van unitaire systemen

waarin macht geconcentreerd is op het nationale niveau, tot gedecentraliseerde, ge-devolueerde en federale systemen. Die zijn: unitaire en gecentraliseerde vs. federale en gedecentraliseerde besturen; unicamerale vs. bicamerale parlementen; een flexi-bele vs. een rigide grondwet; wel of geen mogelijkheid tot *judicial review*; centrale bank onder controle van de regering vs. onafhankelijke centrale bank (Lijphart, 2012, p. 3).

5. De institutionele structuren van een consensusdemocratie zetten aan tot elitaire samenwerking en compromis (consensuele praktijken), maar het is mogelijk dat een consensusdemocratie geen consensuele democratie is (Lijphart, 2001, p. 131). De centrale gedachtegang is echter wel dat de institutionele context de dynamiek van een politiek systeem, en dus ook het gedrag van de elites, beïnvloedt. Het debat over de gevolgen van een consensusdemocratie voor de systeemkritiek en het euroscepticisme bevat daarom, naast puur institutionele argumenten, argumenten die de consensuele praktijken betreffen.

6.



— Belangrijkste verschil(len)

— Minder belangrijk(e) verschil(len)

**Situatie** Belangrijkste verschil(len) tussen sociale segmenten      Belangrijkste verschil(len)tussen elite en massa

**Aanbeveling** Inclusiviteit> consensusedemocratie      Competitie> consensusedemocratie

(afbeelding uit: Andeweg, 2001, p. 121).

7. Naast het feit dat deze partijen onderling nauwelijks te onderscheiden zijn en intensief samenwerken, staan ze nauwelijks in contact met de samenleving, is 'lidmaatschap' onbestaande en functioneren die partijen volledig in gratio van en binnen 'de staat'.

8. Mair beschijft '*displacement*' als de problematiek waarbij Europese verkiezingen steeds meer draaien rond de vraag of burgers 'meer' of 'minder' Europa willen. Het al dan niet overdragen van bevoegdheden naar het Europese niveau is echter een van de belangrijkste bevoegdheden die nationale parlementen blijft toebehoren en hoort

daarom thuis in de nationale politiek. Socio-economisch beleid daarentegen wordt hoe langer hoe meer binnen een Europees wetgevend kader uitgezet, maar een ideologisch debat daarover blijft afwezig in de Europese verkiezingscampagnes.

9. In de Europese parlementsverkiezingen van 2014 was de gemiddelde opkomst 42,6%.

10. In een zeer proportioneel systeem als Nederland, bijvoorbeeld, wisten de partijen die zich op zeer specifieke thema's profileren, zoals de Partij voor de Dieren en 50+, een plaats in het parlement te bemachtigen.

11. Zo zetelen bijvoorbeeld in de liberale ALDE-fractie de Nederlandse VVD en D66.

12. Omdat de data die aangereikt worden in *Patterns of democracy* al gemiddelden over een lange periode weerspiegelen, rest er ons praktisch weinig keuze dan de afhankelijke variabelen gelijkaardig te operationaliseren.

13. Zie bijvoorbeeld Lijpharts analyse van consensusdemocratie en effectiviteit en beleidsvorming (2012, p. 270) en consensusdemocratie en de kwaliteit van democratie (2012, p. 276).

14. We gebruiken expertevaluaties uit de dataset van Marks en Steenbergen (1992) en zeven daaropvolgende waves van de CHES (1996, 1999, 2002, 2006, 2010, 2014). In de survey wordt aan zes à zeven experts per land gevraagd de posities van politieke partijen ten opzichte van Europese integratie te kwantificeren.

15. Experts positioneren politieke partijen op een schaal van 1 tot en met 7, waarbij 1 staat voor '*strongly opposed to European integration*' en 7 voor '*strongly in favor of European integration*'.

16. Dit is de gemiddelde score toegekend door de experts in de CHES op een schaal van 0 tot en met 1.

17. Dit is het aandeel stemmen behaald in de laatste voorgaande nationale verkiezing op een schaal van 0 tot en met 1.

18. Elke survey bestaat uit ongeveer duizend interviews per lidstaat.

19. Dit omdat 'euroscepticisme' overeenstemt met een negatieve houding. Het theoretische kader biedt hier geen verklaringen voor de mate waarin regimetypes positieve attitudes, neutraliteit of onwetendheid genereren.

20. Artikel 1 van de Council decisions 722/2002: leden van het Europees Parlement worden verkozen op basis van een lijststem of *Single Transferable Vote* (STV) in een systeem van proportionele vertegenwoordiging.

21. Dit artikel kwam er in vervolg op mijn masterscriptie '*A touchstone of consent: Euroscepticism and consensus democracy*'. Ik dank mijn promotor, prof. dr. Kris Deschouwer, voor zijn begeleiding tijdens dit project, alsook dr. Silvia Erzeel voor haar stimulerende en goede raad tijdens het herwerken van de scriptie tot een artikel. Dit stuk is bovendien enorm verrijkt door de inzichtelijke opmerkingen van de anonieme reviewers van *Res Publica*, waarvoor ik hen nadrukkelijk bedank.

## Bibliografie

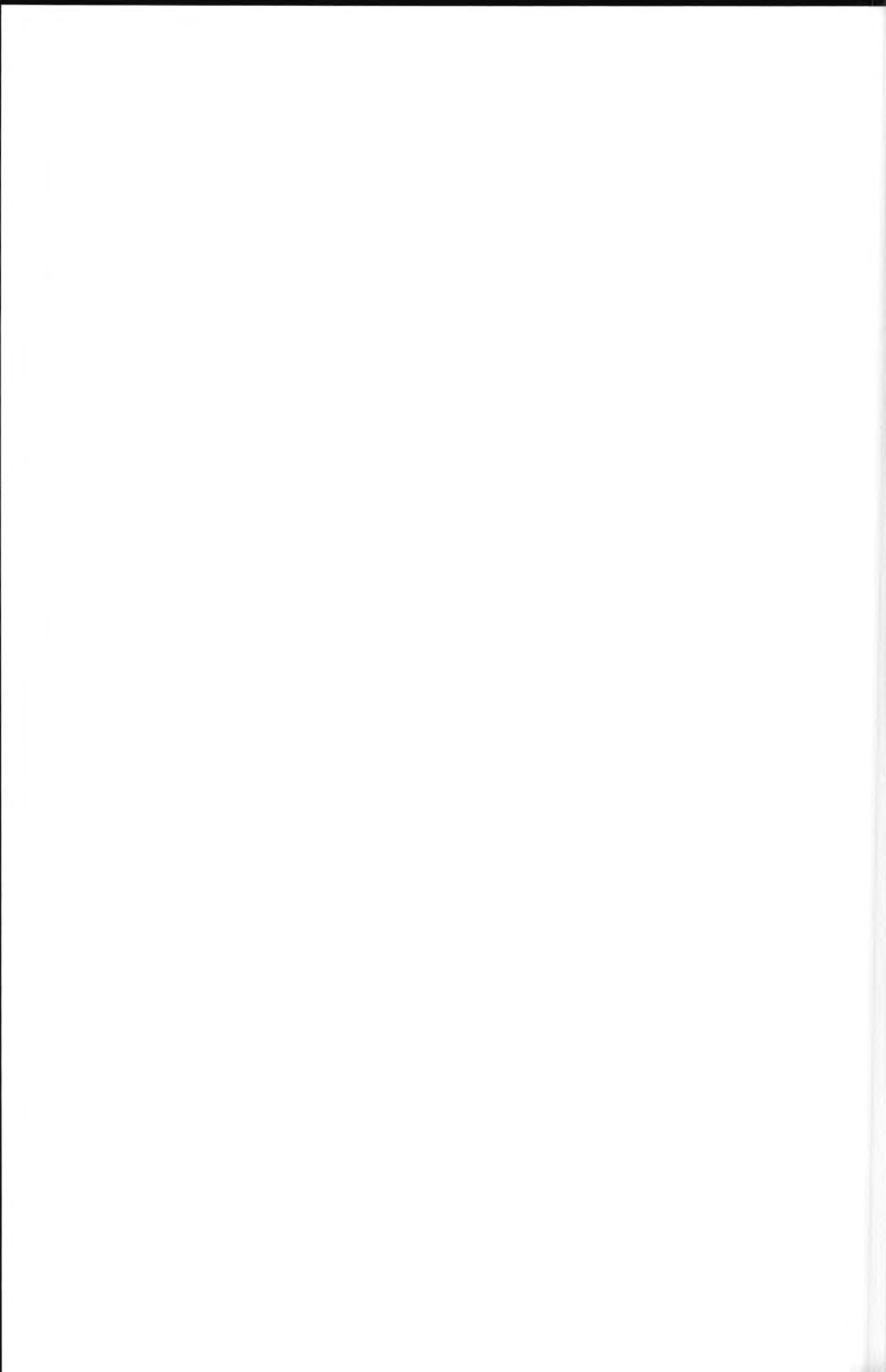
- Anderson, C. J. (1998). When in doubt, use proxies: Attitudes toward domestic politics and support for European integration. *Comparative Political Studies*, 31(5), 569-601.
- Anderson, J. (2002). Europeanization and the transformation of the Democratic Polity, 1945-2000. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 793-822.
- Andeweg, R. B. (2001). Lijphart versus Lijphart: The cons of consensus democracy in homogeneous societies. *Acta Politica*, 36(2), 117-128.
- Andeweg, R. B. (2015). Epilogue. In H. Vollaard, J. Beyers, & P. Dumont (Eds.), *European integration and consensus politics in the Low Countries* (pp. 234-243). Routledge.
- Andeweg, R. B., Winter, L. de, & Müller, W. C. (2008). Parliamentary opposition in post-consociational democracies: Austria, Belgium and the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 77-112.
- Bakker, R., Vries, C. de, Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Marks, G., & Vachudova, M. A. (2015). Measuring party positions in Europe. The Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2010. *Party Politics*, 21(1), 143-152.
- Bardi, L., & Calossi, E. (2009). Models of party organization and Europarties. In J. DeBardeleben, & J. H. Pammett (Eds.), *Activating the citizen* (pp. 151-172). London: Palgrave Macmillan.
- Blais, A., & Massicotte, L. (1996). Electoral systems. In L. LeDuc, R. Niemi, & P. Norris (Eds.), *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective* (pp. 49-82). Thousand Oaks: Sage.
- Brack, N., & Startin, N. (2015). Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream. *International Political Science Review*, 36(3), 239-249.
- Brinegar, A., Jolly, S., & Kitschelt, H. (2004). Varieties of capitalism and political divides over European integration. In G. Marks & M. Steenbergen (Eds.), *European integration and political conflict* (pp. 62-89). Cambridge: Cambridge University Press.
- Coggan, P. (2013). *The last vote: The threats to western democracy*. London: Penguin.

- Costa, O., & Magnette, P. (2003). The European Union as a consociation? A methodological assessment. *West European Politics*, 26(3), 1-18.
- Dahl, R. A. (1969). Political opposition in western democracies. In J. Blondel (Ed.), *Comparative Government* (pp. 229-234). London: Macmillan Education.
- Duverger, M. (1951). *Les parties politiques*. Paris: Armand Colin.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Eijk, C. van der, & Franklin, M. N. (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.
- Emanuele, V., Maggini, N., & Marino, B. (2016). Gaining votes in Europe against Europe? How national contexts shaped the results of eurosceptic parties in the 2014 European Parliament elections. *Journal of Contemporary European Research*, 12(3), 697-715.
- Ferrara, F., & Weishaupt, J. T. (2004). Get your act together. Party performance in European Parliament elections. *European Union Politics*, 5(3), 283-306.
- Flinders, M. (2004). Distributed public governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 520-544.
- Green-Pedersen, C. (2012). A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies*, 60(1), 115-130.
- Hakhverdian, A., & Koop, C. (2007). Consensus democracy and support for populist parties in Western Europe. *Acta Politica*, 42(4), 401-420.
- Harmesen, R. (2005). A dual exceptionalism? British and French patterns of euroscepticism in wider comparative perspective. *Centre for the Study of Democratic Government, European Research Group*. Geraadpleegd via <http://erg.politics.ox.ac.uk>
- 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.
- Hooghe, L., Marks, G., & Wilson, C. J. (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies*, 35(8), 965-989.
- Ingelgom, V. van. (2014). *Integrating indifference: A comparative, qualitative and quantitative approach to the legitimacy of European integration*. Colchester: ECPR Press.
- Katsanidou, A., & Otjes, S. (2016). How the European debt crisis reshaped national political space: The case of Greece. *European Union Politics*, 17(2), 262-284.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Kopecký, P., & Mudde, C. (2002). The two sides of euroscepticism party positions on European integration in East Central Europe. *European Union Politics*, 3(3), 297-326.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956.

- Leconte, C. (2010). *Understanding euroscepticism*. London: Palgrave Macmillan.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and political theory*. Cambridge: Polity Press.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven (CT): Yale University Press.
- Lijphart, A. (2001). The pros and cons – but mainly pros – of consensus democracy. *Acta Politica*, 36(2), 129-139.
- Lijphart, A. (2012 [1999]). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven (CT): Yale University Press.
- Marcussen, M., Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf, H. J., & Roscher, K. (1999). Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 614-633.
- Marks, G., Hooghe, L., Nelson, M., & Edwards, E. (2006). Party competition and European integration in the East and West: Different structure, same causality. *Comparative Political Studies*, 39(2), 155-175.
- Marks, G., Wilson, C. J., & Ray, L. (2002). National political parties and European integration. *American Journal of Political Science*, 46(3), 585-594.
- Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and opposition*, 42(1), 1-17.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. London: Verso Books.
- McLaren, L. (2004). Opposition to European integration and fear of loss of national identity. *European Journal of Political Research*, 43(6), 895-912.
- Meguid, B. M. (2005). Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success. *American Political Science Review*, 99(3), 347-359.
- Mudde, C. (2011). Sussex v. North Carolina: The comparative study of party-based euroscepticism. Geraadpleegd via [http://works.bepress.com/cas\\_mudde/33/](http://works.bepress.com/cas_mudde/33/)
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orriols, L., & Cordero, G. (2016). The breakdown of the Spanish two-party system: The upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 general election. *South European Society and Politics*, 21, 1-24.
- Pagoulatos, G. (2012). Desperately hanging on: A euro-crisis view from Greece. *European Council on Foreign Relations, 'Reinvention of Europe' series*. Geraadpleegd op 4 december 2013 via [http://ecfr.eu/page/-/ECFR\\_Greece\\_paper\\_20122.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR_Greece_paper_20122.pdf).
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Harvard: Harvard University Press.
- Ray, L. (1999). Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey. *European Journal of Political Research*, 36(2), 283-306.
- Rietbergen, P. (2015). *Europe: A cultural history*. London: Routledge.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against populism*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Rohrschneider, R., & Loveless, M. (2011). Public perceptions of the EU as a system of governance. *Living Reviews in European Governance*, 6(2), 5-28.



- Rousseau, J.-J. (1762). *Du contrat social, ou principes du droit politique. Collection complète des oeuvres*, Genève, 1780-1789, 1(4). Geraadpleegd op 8 december 2016 via <http://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Serricchio, F., Tsakatika, M., & Quaglia, L. (2013). Euroscepticism and the global financial crisis. *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 51-64.
- Szczerbiak, A., & Taggart, P. (2008). *Opposing Europe? The comparative party politics of euroscepticism: Comparative and theoretical perspectives* (Vol. 2). Oxford: Oxford University Press.
- Taggart, P. (Eds.) (1998). A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research*, 33(3), 363-388.
- Thomassen, J., Ham, C. van, & Andeweg, R. (2014). *De wankele democratie: heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Promotheus/Bert Bakker.
- Vollaard, H., Beyers, J., & Dumont, P. (Eds.) (2015). *European integration and consensus politics in the Low Countries*. London: Routledge.
- Vreese, C. H. de, & Boomgaarden, H. G. (2005). Projecting EU referendums fear of immigration and support for European integration. *European Union Politics*, 6(1), 59-82.
- Vries, C. E. de, & Hobolt, S. B. (2012). When dimensions collide: The electoral success of issue entrepreneurs. *European Union Politics*, 13(2), 246-268.



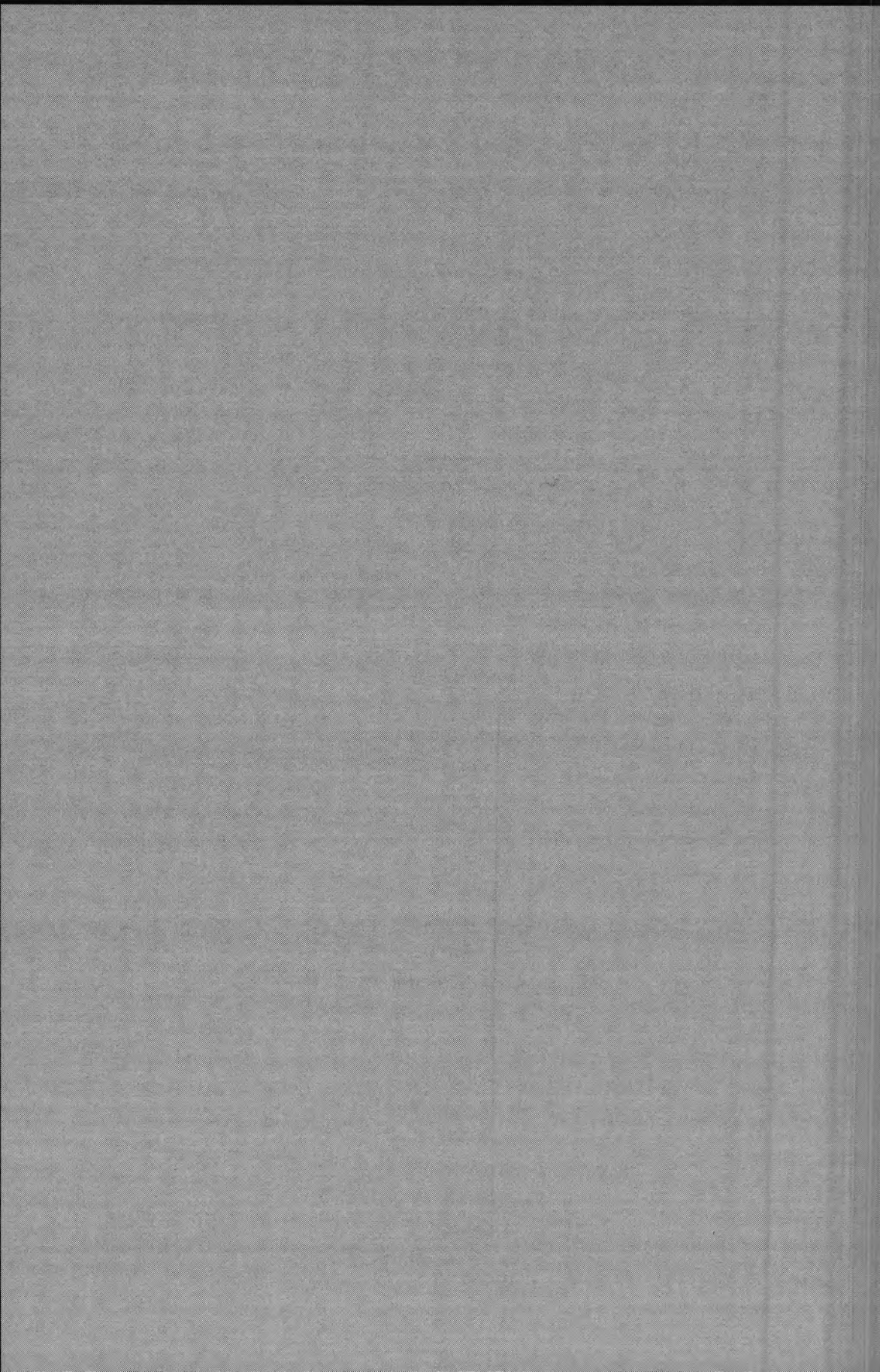
## DEEL 2

# RUBRIEKEN

## INHOUD

---

- ESSAY:  
**Democratisering leidt (niet)  
tot Europese desintegratie 475**  
Hans Vollaard
- SYMPOSIUM:  
**Europa na het Brexit-referendum 491**  
Mathieu Segers, Sander Loones  
en Goele Janssen
- ONDERZOEK UITGELICHT:  
**De psychologie van  
electorale mobilisatie 507**  
Martin Nyhuis, Jordy Gosselt  
en Martin Rosema
- Waarom zijn laagopgeleiden  
vaker tegen vrijhandel?  
Drie verklaringen  
getoetst in Nederland 510**  
Jeroen van der Waal en Willem de Koster
- Staat van ongenade: politiek  
onbehagen over de Nederlandse  
staat in de jaren 2000 513**  
Roy Kemmers, Stef Aupers, Dick Houtman  
en Jeroen van der Waal
- AUTEURSINFO 517



# Democratisering leidt (niet) tot Europese desintegratie

Hans Vollaard

## Inleiding

In 2005 wezen Nederlandse kiezers in een referendum het Europees Grondwettelijk Verdrag af. Zonder inbreng van kiezers aanvaardden de Nederlandse regering en het parlement evenwel enkele jaren daarna het Verdrag van Lissabon, dat inhoudelijk goeddeels overeenkwam met het afgewezen grondwettelijk verdrag. Het Burgercomité-EU beschouwde dat als "landverraad" en "ondermijning van onze democratie". De verdergaande Europese integratie zonder directe instemming van kiezers had het comité namelijk tot de conclusie gebracht, dat soevereine volken niet langer zelf over hun eigen lot kunnen beschikken in de "imperialistische" Europese Unie (EU). Het wilde daarom af van de EU of in ieder geval van het Nederlandse EU-lidmaatschap. Omdat daarover geen referendum mogelijk was, nam het comité in 2015 met succes het initiatief tot een referendum over een Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. Een nee-stem moest dienen als democratische rem op verdergaande Europese integratie. Toen het in april 2016 daadwerkelijk tot een nee-stem kwam, bleek dat daar in de EU niet snel en effectief invulling aan kon worden gegeven. Het comité had dat voorzien en hoopte dat de frustratie daarover het verzet tegen de EU zou voeden.

Het referendum over het EU-Oekraïne-verdrag is een duidelijk voorbeeld van democratisering, de verruiming van zeggenschap voor kiezers en hun vertegenwoordigers in het parlement en de maatschappij. Niet alleen regering en parlement, maar ook kiezers konden daarin direct hun zegje doen over Europese integratie. Bovendien speelden maatschappelijke organisaties als het Burgercomité-EU een nadrukkelijke rol, terwijl voorheen partijen en regering het publieke debat over Europese integratie hadden gedomineerd. De inzet van het comité was dat die democratisering tot Europese desintegratie zou leiden. Het hoopte dat, net als impéria, de EU niet bestand zou zijn tegen meer democratie. De keuze voor nationale controle over grenzen, immigratie en wetten in het Brexit-referendum in juni 2016 lijkt die hoop te bevestigen. In dat licht is het niet verwonderlijk dat diverse voorstanders van Europese integratie hun reserves tegenover referenda hebben laten blijken. De vraag is echter of democratisering tot het uiteenvallen van de EU leidt. Meer discussie en strijd over de EU zouden juist de betrokkenheid van burgers en maatschappij bij de EU kunnen versterken, zo klonk het bijvoorbeeld na het referendum van 2005. Het referendum zou zo een opstap kunnen zijn tot de verdere vorming van een hechtere Europese politieke unie,



waarin ook tegenstanders van Europese integratie zich kunnen laten horen. Leidt democratisering tot Europese desintegratie of niet? Het antwoord valt in dit essay genuanceerd uit: het hangt ervan af.

## Een opvallend referendum

Het referendum over de Wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is opvallend. Niet eerder had er binnen de EU een referendum over een EU-kwestie op initiatief van burgers plaatsgevonden (Woude, 2016). In de Nederlandse politieke geschiedenis was er überhaupt nog geen referendum geweest op initiatief van burgers op nationaal niveau. De vorige referenda in de napoleontische tijd en in 2005 waren immers uitgeschreven door de regering of het parlement. De tegenstem maakte het referendum ook opvallend. Referenda over EU-kwesties elders in Europa resulteerden immers in meerderheid in een voorstem (Qvortrup, 2016). Ook het onderwerp van het referendum was opvallend. Referenda over Europese integratie hebben namelijk meestal het lidmaatschap of de inrichting van de EU als onderwerp, niet zozeer kwesties van (buitenlands) beleid (Woude, 2016). Een kwestie als het Europese buitenlandse beleid is ook opmerkelijk in het licht van de Nederlandse politieke geschiedenis, omdat buitenlands en Europees beleid veel minder aanleiding zijn geweest tot politiek engagement. Met uitzonderingen als de Boerenoorlog, de Vlootwet, de annexatie van Duitsland, Nederlands-Indië, mensenrechten, kernwapens en Sre-

brenica is het buitenlandse beleid voornamelijk een aangelegenheid van een kleine kring van diplomaten, ambtenaren, ministers en Kamerleden geweest. Dat geldt tot op zekere hoogte ook ten aanzien van Europese integratie. De betrokkenheid van burgers is daarbij in ieder geval nog altijd beperkt. Bij de Europese verkiezingen laten ze zich maar weinig zien. En hoewel de EU voor het eerst in 2012 in een campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen prominent aan bod kwam, hechtten de kiezers er ook toen weinig politiek gewicht aan (Tillie et al., 2016, pp. 23, 87, 128). Sinds de Europese integratie begon na de Tweede Wereldoorlog, hadden burgers bovendien alleen in 2005 de gelegenheid gehad om zich direct uit te spreken over een EU-kwestie. En nu dus weer met het EU-Oekraïne-referendum.

In het licht van politiek engagement was het referendum ook opvallend, omdat maatschappelijke organisaties zoals het Burgercomité-EU daarin zo'n nadrukkelijke rol vervulden. In tegenstelling tot politieke partijen hadden dergelijke organisaties zich in Nederland weinig uitgelaten over de wenselijkheid van Europese integratie in het algemeen (Berg, 2006, p. 108). Dat was veelal beperkt gebleven tot vakbonden en werkgeversorganisaties, vooral in de eerste jaren van Europese integratie (Berg, 2008; Groenewout et al., 2015). Nederland kende al helemaal weinig maatschappelijke organisaties die zich specifiek richtten op Europese integratie. Dat was tot het begin van de 21ste eeuw goeddeels beperkt tot het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa van Jean Monnet, de Europese Beweging Nederland, een groep academici bezorgd over de invoering van de euro en

het andersglobalistische Eurodusnie. Bij het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag waren er wel enkele maatschappelijke initiatieven, zoals het Comité Grondwet Nee, maar ook toen domineerden politieke partijen het publieke debat. Bovendien onderhield het bovengenoemde comité nauwe personele banden met de SP. Niet zonder reden sprak het *NRC Handelsblad* (Versteegh & de Waard, 2005) van 'de zwijgende meerderheid van maatschappelijke organisaties'.

De toenmalige Nederlandse situatie kwam overigens overeen met het beeld dat nog altijd oprijst uit onderzoek naar europeanisering van het maatschappelijke middenveld in de gehele EU. Weliswaar laten maatschappelijke organisaties zoals ngo's, sociale bewegingen en belangengroepen zich uit over Europese kwesties, maar voornamelijk in de vorm van lobby's bij Europese instellingen over concrete beleidsdossiers. De hoeveelheid EU-protestacties vanuit het maatschappelijke middenveld is beperkt gebleven, in Nederland meer dan elders in Europa (Della Porta & Caiani, 2007, p. 130). De verdergaande Europese integratie heeft daar weinig verandering in gebracht (Della Porta, & Caiani, 2009; Dolezal et al., 2016). Niettemin zijn er maatschappelijke organisaties die op bovennationaal niveau protestacties organiseren om een ander Europa te propageren (Della Porta & Caiani, 2009). Uit spaarzaam onderzoek naar eurosceptis blijkt, dat sommige maatschappelijke organisaties zich actief tegen Europese integratie keren, vooral in de aanloop naar een EU-referendum (FitzGibbon, 2013). Dat bleek in Nederland bij het EU-Oekraïne-referendum bij uitzondering ook het geval.

## Maatschappelijke organisaties en het EU-Oekraïne-referendum

Hoe kwam dat maatschappelijke initiatief tot het EU-Oekraïne-referendum nu tot stand? Mijn interviews met de initiatiefnemers en de Kiesraad, publicaties van voor- en tegenstanders en mediaberichten geven een beeld. Het begon eind 2012, toen Pepijn van Houwelingen en Arjan van Dixhoorn, oud-collega's bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, vonden dat er actie moest worden ondernomen tegen wat zij zagen als de Europese uitholling van de nationale democratie en soevereiniteit. Zij nodigden Thierry Baudet uit, omdat die bekendheid had verworven met zijn standpunt dat Europese integratie de nationale staat ondermijnt. Met z'n drieën vormden ze de kern van wat het Burgerforum-EU zou gaan heten. Dat trad op 26 januari 2013 naar buiten met een opinieartikel in het *NRC Handelsblad*. Daarin kante Baudet zich, samen met een aantal hoogleraren en publicisten zoals Paul Cliteur, Ad Verbrugge, Ewald Engelen, Arjo Klamer en René Cuperus, tegen een Europese federale unie. De verschillen in taal, geschiedenis en cultuur zouden onoverkomelijk zijn om zo'n unie democratische legitimiteit te verschaffen. Met verwijzing naar het recente pleidooi van de Britse premier David Cameron voor een referendum, wensten zij een referendum over de vraag of Nederland onderdeel van een Europese politieke unie wil worden. Het artikel vormde het startpunt voor een burgerinitiatief om zo'n referendum aan te kaarten in de Tweede Kamer. Het weblog GeenStijl (2013) ver-

leende aandacht aan het initiatief, waarna in maart 2013 voldoende handtekeningen ter ondersteuning konden worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Om de reacties op het burgerinitiatief te kanaliseren, maakte Van Houwelingen al snel een e-mailadres aan. Naderhand meldde Beata Supheert zich vrijwillig aan om te helpen bij het opbouwen van een website voor het Burgerforum-EU.

In januari 2014 kwam het burgerinitiatief aan bod in de Tweede Kamer, waar bij Baudet het woord mocht voeren. In de Kamer bleek geen meerderheid voor een referendum bij verdere soevereiniteitsoverdracht aan de EU. De minister verwees wel naar de mogelijkheden die de Wet Raadgevend Referendum zou bieden, die uiteindelijk op 1 juli 2015 in werking zou treden. Daarnaast verzocht de Tweede Kamer de Raad van State de bevoegdheidsoverdracht aan de EU te onderzoeken. Nadat het Burgerforum-EU zijn doel had bereikt om een referendum aan de orde te stellen in het parlement, viel het in de loop van 2014 uiteen. Baudet legde zich met zijn Forum voor Democratie meer toe op publieke debatten over de EU, maar ook over andere onderwerpen. Van Houwelingen en Van Dixhoorn lanceerden met enkele anderen het Burgercomité-EU, dat zich toelagde op politieke actie. Het comité startte – overigens samen met Baudets Forum – een burgerinitiatief om het parlement ertoe te bewegen de invoering van de euro te onderzoeken. In mei 2015 verklaarde het comité wat het tegen de EU had in het *Manifest aan het volk van Nederland: Aanklacht tegen de afschaffing van ons land en de ondermijning van onze democratie door de Europese Unie en een oproep tot grondwet-*

*telijk herstel*. Daarin klonk onder meer het verwijt van landverraad aan het adres van het parlement en de regering van Nederland, omdat die de verdergaande Europese integratie hadden aanvaard zonder directe instemming van het Nederlandse volk.

Het comité hield ondertussen de Wet Raadgevend Referendum in het oog. Nadat die wet op 1 juli 2015 in werking trad, greep het comité het EU-Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne aan om meer aandacht voor zijn verzet tegen de EU te forceren. Zoals het comité openlijk aangaf tijdens de referendumcampagne, was het niet zozeer te doen om dat associatieverdrag, maar wel om het einde van de EU of van het Nederlandse EU-lidmaatschap (Heck, 2016). Op 7 juli 2015 stemde de Eerste Kamer in met het verdrag, waarna het enkele dagen later op de website van de Kiesraad verscheen. Daar konden ondersteuningsverklaringen worden ingediend voor een referendumverzoek, te beginnen met 10.000 handtekeningen in vier weken. Op 3 juli 2015 had het comité het weblog GeenStijl daarvoor om hulp gevraagd. Dat belandde daar in goede aarde. Het zag het niet alleen als “goeie grap om es wat politieke reuring te veroorzaken”. GeenStijl-medewerker Bart Nijman (bekend als blogger Bart van Rossem) beklagde zich al langer over het gebrekige democratische gehalte van de EU en de onhoudbaarheid van de euro. Onder de noemer van GeenPeil had GeenStijl bovendien al in 2014 met vrijwilligers, het zogeheten Leger des Peils, geprobeerd de uitslag van de Europese Parlementsverkiezingen op de dag zelf vast te stellen in plaats van te moeten wachten op de officiële bekendmaking enkele dagen later.



Onder dezelfde noemer wierf het dit keer ondersteuningsverklaringen voor het inleidende referendumverzoek (GeenStijl, 2015).

Toen midden in de zomer de drempel van 10.000 op tijd gehaald werd, raakte GeenStijl veel sterker betrokken bij de campagne om binnen zes weken 300.000 ondersteuningsverklaringen te verwerven voor het definitieve referendumverzoek. Het zag in de campagne een goede manier om onder de aandacht te brengen dat per 1 augustus Jan Roos, voormalig medewerker van PowNews, bij GeenStijl kwam werken. Naast Burgercomité-EU en GeenStijl sloot Baudet zich bij de campagne aan. Samen met Roos werd hij een van de beeldbepalende gezichten van de referendumaanvraag. De inleidende ondersteuningsverklaringen waren op papier aangemaakt en ingediend. ICT-specialist Geert-Johan Riemer bood GeenPeil aan om een webapplicatie te maken, waarmee de ondersteuningsverklaringen digitaal konden worden aangemaakt. Juristen van de uitgever van GeenStijl, onderdeel van het TMG-concern, gingen vervolgens in conclaaf met de Kiesraad. Die liet weten dat de geldende wet- en regelgeving alleen aangeeft hoe verklaringen moeten worden ingeleverd (op papier), maar niet hoe die worden aangemaakt. GeenPeil printte daarom de digitaal ingeleverde verklaringen uit om ze op papier bij de Belastingdienst in Heerlen te kunnen leveren. Die scande ze weer in voor de Kiesraad. De digitaal aangemaakte formulieren stelden de Kiesraad in staat om op tijd de verklaringen afdoende te checken op persoonsgegevens, omdat die beter leesbaar zijn dan met de hand ingevulde formulieren. De Kiesraad

kon niet controleren op de echtheid van de handtekening, omdat er nu eenmaal geen identiteitsbewijs bijgeleverd was. Bovendien zagen ze de handtekeningen alleen op gescande formulieren. De Raad van State deed in het najaar van 2015 geen uitspraak in een zaak waarin een Nederlandse burger vond dat de digitaal aangemaakte verklaringen niet geldig waren, omdat de Raad van State hem niet als belanghebbende beschouwde. Naderhand zou de Kiesraad (2016) in zijn evaluatie van het referendum stellen, dat het goed zou zijn als kiezers hun verklaringen ook digitaal zouden kunnen indienen en beroep zouden mogen aantekenen tegen besluiten in het kader van de Referendumwet.

De webapplicatie van GeenPeil bleek goed om snel handtekeningen te verzamelen. Ook bood die de mogelijkheid om te controleren of mensen meer dan één ondersteuningsverklaring hadden ingediend. De drempel van 300.000 verklaringen bleek echter niet meteen haalbaar. Via de webapplicatie waren alle indieners bekend. Aan de indieners werd vervolgens gevraagd om iemand anders te vragen óók een verklaring in te leveren. Ook gingen vrijwilligers van het Burgercomité-EU op pad. In *De Telegraaf* kwam een paginagrote oproep om het referendumverzoek te ondertekenen. Baudet had daarvoor geld gekregen van het *Initiative for Direct Democracy in Europe*, de denktank van de Europese partij van Nigel Farage, de leider van de UK Independence Party, en (toentertijd) VNL (later bleek dat die subsidie niet verstrekt mocht worden volgens de Europese subsidieregels; Alonso & Heck, 2016). Zodoende lukte het om eind september de benodigde ondersteuningsver-

klaringen te verwerven. Op 14 oktober 2015 maakte de Kiesraad bekend dat er een referendum moest volgen. Al snel daarna liet de Referendumcommissie weten dat er op 6 april 2016 een referendum zou plaatsvinden over de vraag: 'Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?' De Referendumcommissie was verder verantwoordelijk voor het toekennen van subsidies. Achteraf heeft ze zo'n 300.000 euro teruggevraagd, onder meer vanwege ontbrekende bewijsstukken of niet of anders uitgevoerde activiteiten (Referendumcommissie, 2016).

Ook in de campagne voor en tegen de Associatieovereenkomst speelden maatschappelijke organisaties een prominente rol. Het Burgercomité-EU, GeenStijl en Forum voor Democratie opereerden officieel gezamenlijk onder de noemer van GeenPeil, ook al gingen ze goeddeels hun eigen weg. Het Burgercomité-EU was vooral buiten het beeld van de media actief. GeenStijl voerde ook campagne om de opkomst te bevorderen. Geld kwam binnen via onlineacties (naar eigen zeggen enkele tienduizenden euro's), maar volgens onderzoeksjournalisten ook van een aantal zakenmannen, onder wie Erik de Vlieger (Cochez & Van de Putte, 2016). Daarnaast verkregen de tegenstanders subsidie die de Referendumcommissie te verdelen had. Aandacht voor het referendum kwam er mede door rechtszaken van GeenPeil en Forum voor Democratie tegen gemeenten die minder stemhokjes ter beschikking stelden dan bij de verkiezingen. De Russische regering zag daarin een poging van Nederlandse zijde om de opkomst onder de 30% te houden (NOS, 2016) (de Kies-

raad zou later adviseren om daarover richtlijnen voor gemeenten op te stellen). Baudets Forum spande samen met Erik de Vlieger ook een zaak aan tegen de regering om de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag terug te draaien. GeenStijl vormde logischerwijs een belangrijk medium voor de tegenstanders. Met name Roos en Baudet traden daarnaast regelmatig op in de media die aandacht besteedden aan het referendum, zoals *Buitenhof*, *Pauw, Trouw*, *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*. Met steun van Stichting Politieke Academie, bekend om haar gegevens over de locatie van bepaalde kiezers, gingen vrijwilligers van GeenPeil, het zogeheten Leger des Peils, op stap om van deur tot deur mensen te overtuigen om te gaan stemmen. Al tijdens het werven van verklaringen voor het referendumverzoek had GeenPeil het verdrag geframed als een stap op weg naar een EU-uitbreiding met Oekraïne. De voorgeschiedenis van het verdrag gaf daar de interpretatieruimte toe. Het was een effectief frame, omdat uitbreiding het minst populaire onderdeel van de Europese integratie is bij de Nederlandse bevolking. Daarnaast gaf het arme en corrupte Oekraïne aanleiding om te claimen dat Nederland daar economisch niet van zou profiteren, terwijl Nederlanders van oudsher Europese integratie vooral hadden geaccepteerd vanwege de economische voordelen (Holsteijn & den Ridder, 2015).

Het tegenkamp bestond ook uit andere maatschappelijke organisaties, die hun activiteiten eveneens deels konden laten subsidiëren door de Referendumcommissie. Ook kwamen er oproepen om tegen te stemmen van organisaties als het Nederlands Vakbond Pluimveehouders en de

Landelijke Stichting ter bevordering van de Staatkundig Gereformeerde Beginselen (een beweging van mensen die zich niet meer met de SGP kunnen verenigen). Er waren ook politieke partijen actief in het tegenkamp, met name de Socialistische Partij, en op kleinere schaal de Partij voor de Dieren, VNL en PVV. Deels gefinancierd uit eigen middelen, deels door de Referendumcommissie, folderden ze op straat en hingen ze affiches op in stations. Een aantal dagen voor het referendum sprak Nigel Farage op een bijeenkomst die mede georganiseerd was door VNL.

Ook in het ja-kamp waren politieke partijen actief, met name D66 en zelfs Groen-Links, die deels uit eigen middelen, deels uit subsidies van de Referendumcommissie putten. Niettemin waren hier juist maatschappelijke organisaties actief. Het meest in het oog springend was Stem voor Nederland, met de conservatief Joshua Livestro en oud-PvdA-voorzitter Michiel van Hulten als voormannen. Stem voor Nederland zag de associatieovereenkomst vooral als een manier om de vrije markt en democratische waarden verder te kunnen verspreiden. Financiële steun verkreeg het van de Referendumcommissie en van de Open Society Foundation van George Soros. Het was onder meer betrokken bij de organisatie van de manifestatie Maidam, begin april 2016 op het centrale plein van Amsterdam. Een paar honderd aanwezigen konden daar onder meer D66, Groen-Links, maar ook VVD en werkgeversorganisatie VNO-NCW voor het verdrag horen pleiten. Paginagrote advertenties van D66 en van Oekraïners in het *NRC Handelsblad* riepen de kiezers op om voor te stemmen. Er waren nog andere organisaties op ande-

re manieren actief om campagne te voeren voor het verdrag, waaronder de Stichting Oekraïners in Nederland en LGBT-groeperingen. En waar veiligheidsexpert Rob de Wijk zich eerder fel gekant had tegen het referendum, kreeg zijn organisatie subsidie van de Referendumcommissie om neutrale informatie te verstrekken. Uit een uitgelekte nota bleek, dat de regering hoopte dat Rob de Wijk, maar ook Kamers van Koophandel, AEGON, de NS, Nederlandse boeren in de Oekraïne en Pax een voor-campagne zouden voeren. Die laatste waren echter niet of nauwelijks te zien. Ook al waren maatschappelijke organisaties als nooit tevoren actief in discussies over Europese integratie, een fors deel van het maatschappelijke middenveld nam nauwelijks deel aan de referendumcampagne.

### Op weg naar een Europese publieke sfeer?

Niet eerder speelden maatschappelijke organisaties zo'n nadrukkelijke rol in het debat over Europese integratie, al was het een bescheiden begin. De traditionele deelnemers aan dat debat, de regering en politieke partijen, lieten zich veel minder zien. De regering wenste niet actief campagne te voeren, omdat ze dat graag aan de maatschappij wilde overlaten (*De Telegraaf*, 2015). Haar inbreng bleef daardoor goeddeels beperkt tot een enkel opinie-stuk en optredens in praatprogramma's van ministers. Ook Europese leiders waren nauwelijks aanwezig in de campagne. De Oekraïense president Poroshenko verdedigde het verdrag met zijn land in het

najaar van 2015 tijdens een bezoek aan de Universiteit Leiden. De voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, sprak in januari 2016 de vrees uit dat er een continentale crisis zou uitbreken als Nederland tegen zou stemmen. Dat soort dreigende taal kon op weinig waardering rekenen van voor- en tegenstanders van het verdrag (Righton, 2016). Juncker verweet ook partijen dat die zich weinig lieten horen en daardoor, net als in 2005, een nee over zich zouden afroepen. Aan Junckers opmerking lieten de meeste partijen in het voorkamp zich weinig gelegen liggen. Partijen als VVD en CDA voerden niet of nauwelijks campagne, waarschijnlijk in de hoop dat daardoor de kiesdrempel van 30% niet zou worden gehaald. Al met al bleef daardoor de media-aandacht ook beperkt. *Trouw*, *de Volkskrant*, *Pauw*, *Jinek*, *NRC Handelsblad* en *Nieuwsuur* besteedden er weliswaar regelmatig aandacht aan, maar bijvoorbeeld *Hart van Nederland* berichtte alleen in september 2015 en begin april 2016 over het referendum. De opkomst bij het referendum van 6 april was met 32,2% relatief laag (Rosema, 2016). Dat betekende niettemin dat dik 4 miljoen kiezers naar de stembus waren gegaan bij de tweede directe mogelijkheid om zich uit te spreken over een EU-kwestie. Samen met de prominente rol van maatschappelijke organisaties kan dat een voorbode zijn van een groter maatschappelijk engagement met de Europese politiek. De Europese handelsverdragen met Canada (CETA) en de Verenigde Staten van Amerika (TTIP) hebben in Nederland al geleid tot demonstraties en voorbereidingen voor een referendum-aanvraag. Daarbij zijn niet alleen partijen

als SP en Partij voor de Dieren, maar ook maatschappelijke organisaties als platform TTIP-CETA Referendum, foodwatch, Greenpeace, FNV, Milieudefensie, SOMO en Wemos actief.

Het referendum maakt zo deel uit van het proces van politisering dat nu te ontwaren is in de EU (Hooghe & Marks, 2009; Wilde & Zürn, 2012, p. 140). Dat proces omvat de grotere belangstelling voor Europese politiek onder maatschappelijke organisaties en burgers, een groeiend aantal organisaties en burgers dat meer tijd en energie in EU-gerelateerde politieke conflicten steekt en duidelijker en krachtiger standpunten inneemt over die conflicten. Dat proces van politisering kan bijdragen aan de vorming van een Europese publieke sfeer, waarin naast partijen en regeringen maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar debatteren over Europese integratie, over de nationale grenzen heen. In zo'n publieke sfeer kunnen voorkeuren worden gevormd, argumenten worden afgewogen, ideeën worden gegenereerd, en kan op standpunten worden gereflecteerd. In zo'n debat kunnen de deelnemers leren reflecteren op hun eigen en andermans standpunten. Ook kan de kwaliteit van een besluit toenemen, omdat meer gezichtspunten worden meegevoerd. Uiteindelijk zouden zo burgers uit de diverse EU-lidstaten steeds meer gezamenlijk over hun lot kunnen spreken en beslissen. Dat vormt de stap op weg naar een Europees burgerschap dat de basis zou kunnen vormen van een Europese democratische gemeenschap (zie Risse, 2014, p. 1213; Statham & Trenz, 2015, p. 290 e.v.). Nederlandse burgers blijken inderdaad al helderder standpunten over

Europese integratie te hebben ontwikkeld als gevolg van het grotere publieke rumoer daarover in de afgelopen jaren (Tillie et al., 2016, p. 85). Daarbij is de bijdrage van eurosceptische partijen (en organisaties) essentieel geweest. Zonder tegenstand is het immers lastig debatteren. Eurosceptis heeft dus noodzakelijk politiek bloed geïnjecteerd in wat lang een technocratisch project was (Leconte, 2015, p. 256).

Stevig Europees is de publieke sfeer nog niet, omdat Europa-debatten vooral in nationaal verband plaatsvinden (zie echter Van der Steeg, 2007, die laat zien dat in verschillende talen wel soortgelijke debatten over EU-kwesties worden gevoerd). Niettemin kunnen overeenkomstige meningsverschillen binnen de diverse lidstaten een opstap zijn naar een groeiend engagement op Europees niveau (De Wilde & Lord, 2016). Waar pro-Europese groeperingen van uiteenlopende snit zich al met elkaar hebben verbonden over de nationale grenzen heen (denk aan de christendemocratische, sociaaldemocratische, liberale en groene partijverbanden), weten eurosceptische partijen en organisaties elkaar nu ook te vinden, van andersglobalistische maatschappelijke groeperingen tot nationalistische partijen als Front National en PVV, in het Europees Parlement. En waar Europese partijen toch vooral van bovenaf zijn gevormd om structuur te geven aan de Europese politieke verhoudingen (Bartolini, 2005), ontspruiten maatschappelijke organisaties van onderop, waardoor het engagement meer aansluit bij de burgers. Maatschappelijke organisaties kunnen bovendien het Europese debat verder aanjagen door partijen uit te dagen zich meer uit te laten over Europese

integratie. Die vermijden dat weleens uit angst een deel van hun verdeelde achterban tegen het hoofd te stoten.

De vraag is echter of de vorming van zo'n Europese publieke sfeer niet zou stuklopen op het feit dat de politisering niet alleen het product is van partijen en organisaties die een andere EU wensen, maar ook door partijen en organisaties die überhaupt geen EU willen. Dat hoeft niet. Al lang geleden schetste de neofunctionalist Philippe Schmitter (1969) het scenario van een verdergaande Europese integratie, waarin controversiële besluiten in het kader van Europese integratie leiden tot politisering. Ministers, ambtenaren en politici zijn veelal positiever over Europese integratie dan de massa. Als zij een besluit nemen om verder te gaan met de Europese integratie, is het geen wonder dat daartegen verzet komt op massaniveau. Dat verzet vergroot echter de kring van betrokkenen bij de Europese politiek. Na een aanvankelijke botsing zouden meer burgers en maatschappelijke organisaties leren hoe ze moeten opereren in Europees verband. In dat licht is politisering vooral een kwestie van gewinning aan nieuwe bevoegdheden en ontwikkelingen op het Europese niveau. En er is nogal wat te wennen geweest in de EU de afgelopen jaren, van uitbreiding en solidariteit in de eurozone tot arbeidsmigratie. Om die reden is het niet opmerkelijk, dat politisering vooreerst niet samen is gegaan met een grotere steun voor Europese integratie (Wilde et al., 2016, p. 6). Politisering via een referendum zou als een nuttige rem kunnen functioneren op de Europese voorkeuren van elites, zodat die niet te ver uit de pas gaan lopen met de

kiezers. Bovendien zou de opkomst van eurosceptische partijen en maatschappelijke organisaties ervoor kunnen zorgen, dat eurosceptische kiezers zich meer thuis gaan voelen in de EU, omdat hun eurosceptis erkend wordt. Het zou niet voor het eerst zijn dat antisysteempartijen zo geleidelijk aan de steun voor het systeem bevorderen, doordat ze de ruimte krijgen binnen het systeem hun kritiek te laten horen. Eerder zijn communistische en fascistische partijen zo ingekapseld in democratische stelsels. Als onderdeel van een proces van politisering zou democratisering dus uiteindelijk kunnen bijdragen aan de verdere vorming van een Europese politieke gemeenschap, inclusief eurosceptische burgers. De initiatieven vanuit het neekamp om deel te nemen aan de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 (met Jan Roos als lijsttrekker van VNL en GeenPeil en Forum voor Democratie als nieuwe politieke partijen) vormen in dat licht een welkome ontwikkeling.

## Het democratische einde van de imperialistische EU?

Democratisering zou volgens het bovenstaande scenario uiteindelijk bijdragen aan de Europese politieke integratie. Dat zal zeker niet de bedoeling geweest zijn van de initiatiefnemers van het EU-Oekraïne-referendum, althans niet van het Burgercomité-EU (anderen zouden Europese politieke integratie wel kunnen accepteren als het volk daar bij referendum mee zou hebben ingestemd). Die mikten er juist op de frustratie over de EU te laten groeien,

in de hoop dat dit zou leiden tot het einde van de EU of in ieder geval van het Nederlandse EU-lidmaatschap. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat democratisering, zoals in de vorm van het referendum, tot verdere frustratie leidt. In de EU is het nu eenmaal ingewikkeld om aan alle wensen te voldoen, al zeker niet die van een eurosceptische aard. De verdragen hebben een rechtspolitieke orde vastgelegd die slechts met instemming van 28 lidstaten gewijzigd kan worden. Dat maakt het lastig om bevoegdheden terug te halen of de macht van het Europese Hof van Justitie of de Europese Centrale Bank te veranderen. Daardoor kunnen wensen tot bijstelling van de economische koers of het herstellen van de soevereiniteit op onoverkomelijke problemen stuiten. De moeite die de Nederlandse regering ondervindt om aan het nee tegen het EU-Oekraïne-referendum invulling te geven, bewijst hoe lastig het is om voor één enkele, relatief kleine speler op het laatste moment nog onderlinge afspraken bij te stellen. Denemarken en Ierland hebben al eerder meegemaakt dat een afwijzing van bepaalde Europese verdragen hoogstens tot een uitzonderingspositie voor henzelf leidde. Ook Griekenland heeft gemerkt dat de speelruimte om af te wijken van de monetaire koers van de eurozone beperkt is. Verandering van Europese integratie is dus moeilijk voor eurosceptici van linkse (tegen liberalisering en een bezuinigingskoers) én rechtse (tegen soevereiniteit delen) huize.

De EU kan frustrerend zijn om effectief te protesteren. De neiging van de nodige regeringen en gevestigde partijen om de directe invloed van kiezers op de EU te beperken, voedt onder hen het idee van

onmacht (Statham & Trenz, 2015, p. 298). Ook als de EU wel tegemoetkomt aan bepaalde eurosceptische kritiek, is dat lastig te ontwaren in de besluitvorming door de compromismachine van 28 lidstaten, de Raad, de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Dat versterkt niet het idee dat de stem van (eurosceptische) burgers invloed heeft. Bovendien is het zeker lastiger (gebleken) voor eurosceptici die om het herstel van de nationale democratie, de soevereiniteit en/of de solidariteit vragen. Het is makkelijker om bondgenootschappen over de nationale grenzen te sluiten voor burgers, partijen en organisaties die een liberaler, groener of christelijker Europa wensen, dan voor diegenen die juist de verschillen tussen de lidstaten willen benadrukken. Dat frustreert het anti-EU-protest nog meer. Die frustratie voedt de EU nog verder door democratie te prediken, niet alleen extern zoals in Oekraïne, maar ook intern. Omdat burgers in de EU vaak democratie omschrijven als de wil van het nationale volk, zal de belofte van democratie dus eerder leiden tot de wens om nationale politieke gemeenschappen meer zeggenschap in de EU te geven (Vollaard, 2012). Dat is lastig in een EU die de afgelopen jaren is uitgebreid en verdiept.

Een gebrekkige stem in het Europese kapittel en eurosceptische frustratie... is dat geen reden voor burgers om de uitgang te zoeken? In zijn bekende analyse van de reacties op ontevredenheid over (politieke) organisaties, had de econoom Albert Hirschman (1970) toch gezegd dat bij gebrek aan *voice* er een *exit* zou komen, zeker als de *loyalty* beperkt is? En een gevoel van loyaliteit met de EU is zeker in de

noordwesthoek van Europa beperkt (Europese Commissie, 2001). In dat licht is het geen wonder dat een land als het Verenigd Koninkrijk pas later toetrad en nu al de eerste stap richting de uitgang neemt met het Brexit-referendum van juni 2016. Laat dat niet zien dat (de belofte van) democratisering toch leidt tot Europese desintegratie?

Op de redenering dat bij gebrek aan een invloedrijke stem en loyaliteit, ongenoegen over de EU leidt tot het einde van het EU-lidmaatschap, is echter wat af te dingen. Dat hangt er namelijk van af, om bij het genuanceerde antwoord van dit essay te komen. Dat hangt ervan af welke mogelijkheden er voor volledige uittreding zijn. In het Verenigd Koninkrijk leeft onder meer mensen het perspectief op een levensvatbaar bestaan buiten de EU. Het Brexit-kamp verwijst daarbij bijvoorbeeld naar de zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, de grootte van de krijgsmacht, de nucleaire wapens, de omvang van de economie en de banden met de Verenigde Staten en het Gemenebest. Daardoor is het doorbreken van politieke en economische banden met de EU op te brengen om zo de nationale controle over grenzen, immigratie en recht te herstellen. Een dergelijk perspectief op een levensvatbaar bestaan buiten de EU kan in kleinere EU-lidstaten op veel minder weerklank rekenen. Dergelijke landen zijn immers geopolitiek en economisch veelal sterker afhankelijk van de EU, hoezeer daar ook frustratie over de EU leeft vanwege de overdracht van bevoegdheden en de afgedwongen bezuinigingen. Als ze, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, wel volledig deel uitmaken van de monetaire unie en de Schengenruimte, zijn de kosten



tot uittreding bovendien hoger. Daarnaast kennen dergelijke landen geen of minder krachtige (ingebeelde) partners buiten de EU waarop ze zouden kunnen rekenen. Zeker met de Brexit zit Nederland bijvoorbeeld vast in de Frans-Duitse oksel, zoals Hans van Mierlo dat als minister van Buitenlandse Zaken ooit eens smakelijk verwoordde. Ook in Griekenland heeft de eurosceptische partij Syriza zich uiteindelijk verzet om uit de EU te gaan, ook al bood Rusland enige steun. Het is om de bovengenoemde redenen geen wonder, dat er geen meerderheid in Nederland is voor een Nexit, een Nederlandse uittreding uit de EU. De afwijzing van het EU-Oekraïne-referendum betekent daarom niet dat een Nexit zou worden omarmd als daar een referendum over zou komen.

Daarmee is niet het hele verhaal verteld. Zonder levensvatbaar perspectief op volledige uittreding kan het ongenoegen over de EU zich wel op een andere manier vertalen, wanneer Europese loyaliteit en een effectieve stem maar beperkt present zijn. Een exit kan ook de vorm krijgen van een *gedeeltelijke* uittreding uit de Europese toedeling van waarden, bijvoorbeeld door minder afdrachten, minder Europese bevoegdheden en minder naleving van regels (Vollaard, 2014). Minder EU in plaats van geen EU is dan de uitkomst. De door eurosceptis aangejaagde, groeiende betrokkenheid van maatschappij en burgers bij de Europese politiek hoeft dus niet tot desintegratie in de vorm van volledige uittreding te leiden. Evengoed hoeft democratisering in een proces van politisering niet per se te leiden tot meer Europese integratie, zoals het eerdergenoemde neo-functionalistische scenario voorspiegelde.

Het hangt er maar van af of de lidstaten perspectief hebben op een betere deal buiten de EU. Zolang dat niet het geval is, heeft de EU de tijd om het bestaande ongenoegen te pareren, door bijvoorbeeld meer zekeringen in te bouwen tegen een hernieuwde bankencrisis en quasi-bankroete regeringen en compensatie te bieden aan burgers en bedrijven die langdurige nadelen ondervinden van de Europese markt. Ook biedt dat tijd voor een politiek-cultureel gewenningsproces aan de EU en al haar nieuwe lidstaten, zoals dat eerder heeft kunnen plaatsvinden tussen Duitsers en Fransen (Klingemann & Weldon, 2013). Zeker wanneer het ongenoegen zich vooral blijft concentreren in kleinere lidstaten en niet in een dragende lidstaat als Duitsland, kan de EU het zo nog even uitzingen.

De tegenstanders van de EU hebben gelijk, dat ze imperiale trekken heeft. Ook Europese politici, zoals voormalig voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso, hebben dat erkend, zoals GeenPeil op campagneposters andermaal onder de aandacht bracht. De EU kenmerkt zich immers door uitbreiding, zoals imperia zich ook steeds verder uitstrekten. Het gezag is niet ingeperkt door een principiële, wederzijdse erkenning van de territoriale integriteit van staten. Het gezag spreidt zich uit zover dat gaat. Dat hangt evenzeer af van de bereidheid en capaciteit van een imperium als van de wens van buitenstaanders om er deel van te zijn. In Oekraïne is duidelijk zo'n praktische afbakening tussen de Russische en Europese uitbreiding aan de gang. Daar vindt de uitbreiding van de Europese invloedssfeer plaats, doordat Oekraïense



elites daarvan willen profiteren, terwijl anderzijds door Rusland ondersteunde groeperingen in Oost-Oekraïne de Russische invloedssfeer proberen te behouden of te herstellen. Een andere typische imperiale trek van de EU is de ongelijke status van de deelnemers, waarbij bepaalde lidstaten aan meer integratietrajecten, zoals de euro, deelnemen dan andere lidstaten, en waar Noorse, Zwitserse en Oekraïense burgers een andere zeggenschap hebben dan burgers van EU-lidstaten, hoezeer ze ook deel uitmaken van dezelfde invloedssfeer. Wat dat betreft, is de EU, net als soortgelijke imperiale structuren, moeilijk te rijmen met democratie, als daaronder de zelfbeschikking van een volk van gelijke burgers wordt verstaan. Dat betekent echter niet dat democratisering zou leiden tot Europese desintegratie, zoals dat bij koloniale stelsels en de Sovjet-Unie het geval was. In de Sovjet-Unie werden dissidente geluiden onderdrukt met geweld, maar in de EU heerst wel de vrijheid om die te laten horen. Het gelijkstellen van de EU met de Sovjet-Unie door Front National-leider Marine le Pen en het Burgercomité-EU is daarom zwaar overtrokken en volstrekt misplaatst. Het is juist de bestaande vrijheid in de EU en haar lidstaten die de gelegenheid biedt om eurosceptis te ventileren. Zolang er geen zicht is op levensvatbare nationale of internationale alternatieven en zolang er, zeker in dragende lidstaten, een afdoende Europese loyaliteit is om de EU te laten functioneren, zal hun wens tot Europese desintegratie niet bewaarheid worden. Sterker nog, ze kunnen onbedoeld bijdragen aan de politisering en daarmee de versterking van de EU.

## Bibliografie

- Alonso, S., & Heck, W. (2016, 25 november). Eurosceptici sjoemelden met EU-geld. *NRC Handelsblad*, p. 3.
- Bartolini, S. (2005). *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Baudet, Th. c.s. (2013, 26 januari). Onherroepelijk richting een federale unie: ook wij eisen een referendum! *NRC Handelsblad*, sectie Opinie & Debat.
- Beekman, M. (2016, 19 februari). Advies aan SGP-mannen: stem tegen bij referendum. *Nederlands Dagblad*, p. 4-5.
- Berg, E. van den. (2006). *De lange weg naar Brussel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berg, E. van den. (2008). Via het middenveld naar Brussel? *Res Publica*, 50(3), 320-325.
- Burgercomité-EU (2015). *Manifest aan het volk van Nederland: aanklacht tegen de afschaffing van ons land en de ondermijning van onze democratie door de Europese Unie en een oproep tot grondwettelijk herstel*. Groningen: De Blauwe Tijger.
- Cochez, T., & Putte, Th. van de. (2016, 3 maart). EU neemt financiering Nederlands referendum GeenPeil onder de loep. *Follow the Money*. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via <https://www.ftm.nl/artikelen/eu-neemt-financiering-nederlands-referendum-onder-de-loep>.
- De Telegraaf (2015, 29 oktober). Geen kabinetscampagne referendum. Geraadpleegd op 4 december 2015 via [www.telegraaf.nl](http://www.telegraaf.nl).
- Della Porta, D., & Caiani, M. (2007). Europeanization from below? Social movements and Europe. *Mobilization*, 12(1), 1-20.
- Della Porta, D., & Caiani, M. (2009). *Social movements & Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Dolezal, M., Hutter, S., & Brecker, S. (2016). Protesting European integration: Politicization from below? In S. Hutter, E. Grande, & H. P. Kriesi (Eds.), *Politicising Europe: Integration and mass politics* (pp. 112-134). Cambridge: Cambridge University Press.
- Europese Commissie (2001). *Perceptions of the European Union (Qualitative Eurobarometer)*. Luxemburg: Europese Commissie.
- FitzGibbon, J. (2013). Citizens against Europe? Civil society and Eurosceptic protest in Ireland, the United Kingdom and Denmark. *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 105-121.
- GeenStijl (2013, 8 februari). Het is tijd voor een referendum over Europa. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via [http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2013/02/vk\\_referendum\\_special\\_vrijdag.html](http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2013/02/vk_referendum_special_vrijdag.html).
- GeenStijl (2015, 10 juli). GeenPeil is terug! We gaan voor een EU referendum. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via [http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2015/07/geenstijl\\_en\\_burgercomite\\_kapen\\_kroonjuwelen\\_d66.html](http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2015/07/geenstijl_en_burgercomite_kapen_kroonjuwelen_d66.html).
- Groenewout, Y. van 't, Harryvan, A., & Harst, J. van der. (2015). Hoe de Nederlandse keuken te klein werd. Belangenbehartiging in Europa. 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. 317-354). Den Haag: BoomBestuurskunde.
- Heck, W. (2016, 31 maart). 'Oekraïne kan ons niks schelen'. *NRC Handelsblad*, p. 6-7.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- 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.
- Holsteijn, J. van, & Ridder, J. den (2015). Europinie: Nederlandse burgers en houdingen ten aanzien van Europa. 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. 355-384). Amsterdam: BoomBestuurskunde.
- Kiesraad. (2016). *Advies Kiesraad evaluatie wet raadgevend referendum*. Den Haag: Kiesraad. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via <http://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2016/05/24/advies-kiesraad-evaluatie-referendum>.
- Klingemann, H., & Weldon, S. (2013). A crisis of integration? The development of transnational dyadic trust in the European Union, 1954-2004. *European Journal of Political Research*, 52(4), 457-482.
- Leconte, C. (2015). From pathology to mainstream phenomenon: Reviewing the Euroscepticism debate in research and theory. *International Political Science Review*, 36(3), 250-263.
- NOS (2016, 5 februari). Moskou: Den Haag wil referendum in diskrediet brengen. Geraadpleegd op 22 februari 2016 via [www.nos.nl](http://www.nos.nl).
- Qvortrup, M. (2016). Referendums on membership and European integration 1972-2015. *The Political Quarterly*, 87(1), 61-68.
- Referendumcommissie. (2016). *Tweede evaluatieverslag*. Den Haag: Referendumcommissie.

- Righton, N. (2016, 11 januari). Juncker jaagt politici in de gordijnen. *de Volkskrant*, p. 12.
- Risse, Th. (2014). No demos? Identities and public spheres in the Euro crisis. *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1207-1215.
- Rosema, M. (2016, 25 april). Waarom was de opkomst bij het Oekraïnerferendum zo laag? De Hofvijver. Geraadpleegd op 20 oktober 2016 via [http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vk3fc6loluts/waarom\\_was\\_de\\_opkomst\\_bij\\_het?pk\\_campaign=hofv-1604&pk\\_kwd=links](http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vk3fc6loluts/waarom_was_de_opkomst_bij_het?pk_campaign=hofv-1604&pk_kwd=links).
- Schmitter, Ph. (1969). Three neo-functional hypotheses about international integration. *International Organization*, 23(1), 161-166.
- Stathan, P., & Trezn, H.-J. (2015). Understanding the mechanisms of EU politicization: Lessons from the Eurozone crisis. *Comparative European Politics*, 13(3), 287-306.
- Steeg, M. van der. (2007). Gezamenlijkheid ondanks diversiteit: publiek debat in de Europese Unie. In H. Vollaard & J. Penders (Red.), *De spankracht van de Europese Unie* (pp. 41-66). Utrecht: Lemma.
- Tillie, J., Holsteyn, J. van, Kolk, H. van der, & Aarts, K. (2016). *Rumoer: Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam: AUP.
- Versteegh, K., & Waard, M. de (2005, 27 januari). De meerderheid zwijgt, ook over de Grondwet: organisaties zijn vóór, maar alleen desgevraagd. *NRC Handelsblad*, p. 6.
- Vollaard, H. (2012). De splijtende kracht van democratie. In P. de Jong & S. de Lange (Red.), *Europa, burgerschap en democratie* (pp. 133-145). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Vollaard, H. (2014). Explaining European disintegration. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142-1159.
- Wilde, P. de, Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3-22.
- Wilde, P. de, & Lord, C. (2016). Assessing actually-existing trajectories of EU politicisation. *West European Politics*, 39(1), 145-163.
- Wilde, P. de, & Zürn, M. (2012). Can the politicization of European integration be reversed? *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 137-153.
- Woude, W. van der. (2016). Nationale referenda over 'de EU'. In A.W. Heringa (Red.), *Het eerste raadgevende referendum* (pp. 23-48). Den Haag: Montesquieu Instituut.

Diana Evers

MEER  
DAN EEN  
HYPE

## BEMIDDELING



acco

Diane Evers

## Bemiddeling

*Meer dan een hype*

ISBN 9789462920873

156 blz.

€ 24,95 (excl. verzendingskosten)

In dit boek bespreekt Diana Evers haar persoonlijke visie op de betekenis van bemiddeling in de hedendaagse maatschappij. Met 20 jaar ervaring gaat haar aandacht vooral uit naar wat bemiddeling kan betekenen voor onze ontwikkeling als mens binnen de samenleving. Het boek biedt bovendien ook inzicht in de vele lagen van bemiddeling.

De auteur vertelt drie bemiddelingsverhalen, nl. het kleine, het midden- en het grote verhaal, elk met hun eigen waarde en toepassingen. Een gewaagde insteek in een tijd

waar verhalen plaats moeten maken voor data en analyses. Dat belet de auteur echter niet om haar boodschap op deze manier door te geven aan de lezer. Het boek sluit af met een toekomstvisie op de bijdrage van bemiddeling aan een nieuwe samenleving en hoe middelen, bemiddelen en bemiddelingsgericht mogelijk bijdragen aan een meer vreedzame samenleving.

Dit boek richt zich tot een brede doelgroep van gebruikers, bemiddelaars en beleidsmensen. Gebruikers komen te weten wat ze kunnen verwachten van bemiddeling

en bemiddelaars worden zich bewust van hun visie en werkwijze. En beleidsmensen staan stil bij de visie achter hun bemiddelingsverhaal.

### **Diana Evers**

- gezinssociologe
- startte in 1994 een eerste opleiding in scheidingsbemiddeling en haar eigen praktijk als bemiddelaar
- behaalde een European Master in Mediation en richtte in 2005 het Mediation Instituut Vlaanderen op, een door de overheid erkend opleidingsinstituut voor bemiddeling.

**acco**  
MAAKT KENNIS MET U

Uitgeverij Acco  
Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven  
tel. 016/62 80 00 - fax 016/62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

# Europa na het Brexit-referendum

Mathieu Segers, Sander Loones en Goele Janssen

## Inleiding

Steven Van Hecke (KU Leuven)

23 juni 2016 haalt de annalen van de Europese integratiegeschiedenis. Op die dag koos een meerderheid van de Britten bij referendum voor een exit van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Wat de concrete gevolgen zullen zijn aan beide kanten van het Kanaal, onder andere op politiek en economisch vlak, is na bijna een half jaar nog steeds onduidelijk. Maar dat de Brexit niet zonder consequenties zal blijven, daar twijfelt niemand aan. Ook niet voor België en Nederland, en bij uitbreiding het hele integratieproject. Daar bestaan uiteraard verschillende meningen over bij academici en praktijkpolitologen, zowel naar inhoud als naar vorm.

In dit Symposium bijt Mathieu Segers, hoogleraar eigentijdse Europese geschiedenis en Europese integratie, de spits af. In zijn bijdrage, die eerder verscheen in *De Groene Amsterdammer* van 15 juni 2016, graaft hij in de relaties tussen het Verenigd Koninkrijk en wat vandaag de EU is geworden, mede dankzij de Britten trouwens. Een dergelijk historisch perspectief zoomt in op de grote lijnen en geeft meteen de eerste aanzetten voor wat de nabije toekomst in petto kan hebben. Vervolgens gaat Sander Loones, Europar-

lements lid en N-VA-ondervoorzitter, in op de lessen die Vlaanderen kan trekken uit de machtsverschuiving die er zich als gevolg van de Brexit zal voltrekken binnen de EU, na eerst de Europa-visie van zijn partij te hebben geschetst. Volgens Sander Loones doet Vlaanderen er goed aan vooral in noordelijke en Scandinavische richting te kijken. Tot slot buigt Goele Janssen, directrice van Europese Beweging in België, zich over de kwesties van legitimiteit en democratische besluitvorming binnen de huidige EU. Ze houdt een pleidooi voor nieuwe *founding fathers (and mothers)* die na het vertrek van de Britten het Europese integratieproject weer op de rails moeten zien te krijgen.

## Europe = not an island

Mathieu Segers (Universiteit Maastricht)

De Brexit is een nieuwe episode in het Britse drama dat zich sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog ontvouwt binnen de kaders van de Europese integratie. Ook na het referendum zal de Britse onvrede met het Europa van de EU niet onder controle gebracht kunnen worden. Iedere serieuze Brit voelde dat en ging op 23 juni 2016 stemmen met 'a heavy heart', zoals ze dat zelf omschrijven. De Britten

wisten: dit is pas het begin. In Europa werd dat misschien onvoldoende onderkend. Net zoals onvoldoende gezien werd dat de Britse rusteloosheid een vormende kracht is in de geschiedenis van de EU, en dat zal blijven.

### *De les van Padoa-Schioppa*

Weinigen hebben de diepe en boeterende invloed van die Britse kracht in Europa treffender samengevat dan de prominente Italiaanse Europeaan Tomasso Padoa-Schioppa. In de maanden voor diens dood op 18 december 2010 ontvouwde zich het eerste bedrijf van het Griekse drama in de eurozone. Parallel daaraan nam de ergeris van Padoa-Schioppa toe. Die voormalige vicedirecteur van de Italiaanse Centrale Bank en minister van Financiën van Italië, én een van de architecten van de eurozone, stoorde zich verschrikkelijk aan de aanzwellende doemscenario's over de toekomst van de euro. Maar hij bleef wellevend.

Toen hij weer eens werd doorgezaagd over het aanstaande einde van de euro, antwoordde de innemende Italiaan cryptisch met de volgende zin: 'Het Verenigd Koninkrijk moet u vergelijken met de stadstaat Venetië.' Journalisten en publiek raakten in verwarring door Padoa-Schioppa's onverwachte opmerking ter verdediging van de euro. Wat hadden het VK en Venetië te maken met de eurocrisis? Padoa-Schioppa kon vervolgens beginnen uit te leggen waar het volgens hem echt om draaide in de eurocrisis.

Net zoals de machtige stadstaat Venetië er eeuwenlang alles aan gedaan had

om de Italiaanse eenwording te verhinderen, zo verzet het Verenigd Koninkrijk zich al eeuwenlang tegen de eenwording van Europa. De reden? Europese eenheid vormt een bedreiging voor de Britse positie in de internationale politiek. Een toename van continentale Europese macht gaat immers ten koste van de Europese invloed van de Britten. Die dreiging is weliswaar niet meer zo groot als ten tijde van Napoleon, maar nog steeds zijn de Britten ervan overtuigd dat ook de jongste poging tot Europese eenmaking – die via de Europese integratie – uiteindelijk zal (moeten) falen door de Britse macht en de superioriteit van het Britse alternatief van een pan-westerse vrijhandelszone, aldus Padoa-Schioppa in 2010.

Maar hier komt nog iets bij. De Britse hoopvolle verwachting dat er een moment komt waarop de jongste poging tot Europese eenheid zal mislukken, wordt gevoed door een nationaal Brits trauma: het ongekende succes van de naoorlogse Europese integratie. Op de cruciale momenten in de jaren vijftig – na de lancering van het Schumanplan in mei 1950 en na de aanneming van de Resolutie van Messina in juni 1955 (die het fundament zou blijken te zijn voor het in maart 1957 ondertekende EEG-verdrag, de basis van de EU van vandaag) – hield Londen zich weloverwogen afzijdig van het waagstuk van de Europese integratie. Achteraf moesten de Britten constateren dat ze de boot gemist hadden.

Of dat allemaal nog niet pijnlijk genoeg was, werd de late en opportunistische Britse bekering tot het integratieproces – die vanaf 1961 werd ingezet onder impuls van de leidende Tories Harold Macmillan en Edward Heath – door de Franse pre-

sident Charles de Gaulle getransformeerd tot een vernederende exercitie. De Franse president zou de Britse Canossagang naar Europa vrijwel de hele jaren zestig laten voortduren door zijn schokkend expliciete veto's tegen Britse toetreding tot de EEG, eerst in 1963 en nogmaals in 1967. Die vernedering door Frankrijk maakte het Britse trauma compleet. In de woorden van de befaamde Amerikaanse journalist James Reston: 'Nothing hits an Englishman harder than not being admitted to a Club, and especially to the one he really believes himself to be too good for.'

Ondertussen zijn er dingen veranderd en andere dingen hetzelfde gebleven. Meer dan ooit wordt de berichtgeving over het Europa van de integratie gedomineerd door Britse analyses, via gezaghebbende kanalen als de *Financial Times* en *The Economist*. Volgens de redenering van Padoa-Schioppa waren de doemscenario's voor de euro die daarin werden uitgemeten, vooral een afspiegeling van het Britse collectieve geheugen, en dus van de Britse hoop en verwachting dat de euro (en de integratie in de huidige vorm) zal mislukken.

### *Thatcher en negatieve integratie*

Niemand was duidelijker over haar afkeer van de Europese integratie in de huidige vorm dan Margaret Thatcher. Daarom blijft zij de maat der dingen als het gaat om de Britten en de Europese integratie. De *Iron Lady* past fraai in de schets van Padoa-Schioppa.

Thatcher had een bloedhekel aan eurotoppen die stevast uitmondten in slapeloze nachten en machismo van in-

gebeelde staatsmannen: 'These men! All they do is anecdote away. Never get down to business!' Ze vond het allemaal hoogst frustrerend. Want om de 'business' was het Thatcher juist te doen. Voor het VK moest Europa een gemeenschappelijke markt worden, zijn en blijven.

De kern van de Britse visie op Europese integratie is de 'negatieve integratie': het weghalen van handelsbelemmeringen; minder regels in plaats van meer. Ronkende idealen en morele aanvechttingen passen daar niet bij. Dat geldt ook voor 'positieve integratie' (harmonisatie van beleid om Europese normen te stellen voor de marktwerking). Sterker, bij Thatcher wekte dat soort integratie geen hoop, maar woede en wantrouwen. Woede over het politieke gekonkel waar de Britten zo in meegezogen werden, en dat de marktintegratie voortdurend dreigde te misvormen tot een politiek instrument in handen van Fransen en Duitsers. Een fenomeen waarbij Britten uiteindelijk altijd werden buitengesloten. En de co-regierol van de Duitsers hierin wekte Thatchers wantrouwen. Zij vroeg zich meerdere malen hardop af: de integratie was toch juist bedoeld om de Duitsers eronder te houden!? Dat wantrouwen verklaart ook Thatchers afgrijzen van hoogdravende Duitse en Frans-Duitse emoties bij Europese integratie. Helmut Kohl – deze 'wurst-eating, corpulent, plodding Teuton' – vond ze de ergste. Op de vraag of het hand-vasthouden van Kohl en Mitterrand in 1984 op het kerkhof van Verdun niet 'moving' was geweest, antwoordde ze: 'No, it was not. Two grown men holding hands!'

Het was niet toevallig, dat Thatcher een drijvende kracht werd achter de za-



kelijke vervolmaking van de Europese markt, die ter hand werd genomen na ondertekening van de Single European Act (SEA) in de jaren tachtig. Voor de Britse regering moest dat het sluitstuk worden. Maar dat bleek het niet het geval te zijn. Een paar jaar later werd met het Verdrag van Maastricht een nieuw megaproject opgestart: een Europese muntunie.

Het illustreert de Europese tragiek van Thatcher, dat de kiem voor deze muntunie gelegd was in de preambule van de SEA. Ze was er toch ingetuind! Vervolgens beleefde zij een partijtje Europees buiten-sluiten in de overtreffende trap en zag zij zich gedwongen het Verenigd Koninkrijk buiten de toekomstige eurozone te manoeuvreren. Achteraf noemde Thatcher haar handtekening onder de SEA haar grootste fout.

Dat zijn alleen nog maar de frustraties in de concrete werkelijkheid van politiek en beleid. De zichtbare nederlagen van de Britten in Europa. Daaronder broeit een nog fundamentele aversie. Die verklaart waarom de Britten anders blijven.

### *Primaat van patriottisme*

De onomstreden Europese integratie-idealén van 'nooit meer oorlog' kunnen de Britten maar moeilijk echt serieus nemen. Daarmee 'an ever closer union' aanjagen, vinden zij bizar.

Wie de Britten in het Europa van de EU wil begrijpen, moet tot zich door laten dringen dat de Britten bar weinig voelen voor de Europese integratieromantiek tegen het nationalisme. De belangrijkste reden daarvoor is dat de Britten dat Euro-

pese ideaal zelf helemaal niet nodig hebben. Zij zijn de enige Europeanen die de nazi's vanaf 1940 eerst weerstaan en in 1945 verslagen hebben. Het Britse patriotisme was geen bedreiging voor Europa, maar een *best practice!*

Hiermee komen we op de fundamentele kwestie: voor de Britten geldt het primaat van patriottisme, omdat de geschiedenis hun dat leert. Het verklaart ook dat de Britten huiveren en existentieel twijfelen bij alles wat riekt naar meer 'Brussel'. Het verklaart het venijnige Britse ressentiment tegen de Europese integratie, waar Padoa-Schioppa het over had. En het verklaart het initiatief tot het Brexit-referendum.

Dat referendum is een amechtige poging van het Verenigd Koninkrijk om weer greep te krijgen op de eigen Europese geschiedenis, in plaats van meegezogen te worden in een nieuwe geschiedenis die het zijne nooit kan worden. Via het referendum ruilen de Britten een decennialange defensieve en afwachtende houding in voor een offensievere opstelling. Het Brexit-referendum is de koevoet waarmee die paradigmawisseling in de Britse Europapolitiek in gang is gezet: iedereen in Europa kijkt nu naar Londen in plaats van andersom. Dat is niet meer gebeurd sinds de gesneefde plannen voor een *Western Union* van de Britse Labour-minister van Buitenlandse Zaken Ernest Bevin in 1948. Die historische slag heeft Cameron binnen. Maar zijn gok heeft nu al verregaande consequenties gehad. Op de eerste plaats dwingt het aanstaande referendum de premier zelf om kleur te bekennen. Dat heeft hij gedaan: Cameron wil dat het VK in de EU blijft. Dat noopt echter ook tot



iets anders: helder maken wat er in de EU moet veranderen om het VK te behouden. Het is de ironie van de geschiedenis, dat het daardoor in deze tijden van Europese vertwijfeling uitgerekend de Britse regering is die zich ertoe moet zetten om een hoopvol pad te schetsen voor de toekomst van het integratieproces.

De tussenstand is de uitkomst van de Europese top van medio februari dit jaar. Die fabriceerde een akkoord waarmee het VK binnen de EU gehouden moet worden: Camerons *'better deal for Britain'*. De deal markeert een historisch moment in het integratieproces: er is een Europa van voor en een Europa van na Camerons deal.

### *Camerons better deal*

Op de 'Brexit-top' van februari kruisten twee oude breuklijnen in de integratie. Decennialang waren ze angstvallig verstopt gebleven, uit vrees voor de beving die ze zouden kunnen geven, zeker wanneer ze elkaar openlijk zouden raken. Misschien zouden de beving en haar naschokken fataal blijken.

Niemand omschreef de eerste breuklijn zo kras als Robert Marjolin aan de vooravond van de Britse toetreding tot de EEG in 1973. Plaats van handeling: een 'Europese socialistische zeiltocht', zoals die destijds georganiseerd werden door PvdA'er Sieb Posthumus. Volgens de meezeilende PvdA-coryfee van der Goes van Naters vergaapte Marjolin zich aan het 'surrealistische patroon van zwart-wit dat een kudde koeien in Friesland geeft wanneer je er langs vaart'. In die context liet Marjolin zijn gevoelens de

vrije loop en zei *off the record*: 'Nu het besluit van toetreding van Engeland met zijn hulptroepen Denemarken en Ierland gevallen is, zal de Europese Gemeenschap nog slechts in naam blijven wat ze nu is. Ze zal mij geen inspiratie meer kunnen geven: ik ga nu weg uit Brussel.' Veel van de toegewijde bouwers van de integratie, zoals Marjolin, vreesden een uitbreiding in Atlantische en Scandinavische richtingen. Wat zij zo op zich zagen afkomen, waren meer lidstaten, een scherper nationaal belang en meer nationale politiek. En dus: minder commitment aan de bovenstatelijke Brusselse instituties.

Het was in die periode dat deze breuklijn voor de eerste keer raakte aan de tweede breuklijn in het integratieproces. Die was midden jaren zestig pijnlijk blootgelegd door de Franse regering-De Gaulle. In 1965 kwam Frankrijk maandenlang niet opdagen in de Raad van Ministers. Commissievoorstellen voor meerderheidsbesluitvorming over het Gemeenschapelijk Landbouwbeleid vormden de aanleiding voor die beruchte 'politiek van de lege stoel'. Volgens de Franse regering was het namelijk ondenkbaar dat Frankrijk tegen zijn wil gebonden zou worden in beleid dat cruciale belangen van het land raakte, zoals het landbouwbeleid. In Brussel waren de gevolgen ingrijpend. De Franse confrontatiepolitiek veroorzaakte een diepe crisis.

De crisis werd uiteindelijk gesmoord in een *gentlemen's agreement* dat het volgende behelsde. Waar meerderheidsbesluitvorming de (verdrags)regel was voor het maken van Europees beleid, mocht een lidstaat zich toch op een veto beroepen

indien er voor de betreffende staat 'vitale belangen' in het geding waren (Verklaring van Luxemburg, 1966). De Nederlandse minister Luns stelde na dat akkoord dat er tussen de lidstaten geen overeenstemming bestond 'over de bedoelingen van het verdrag en over de richting van de Europese opbouw'. Dat was een adequate weergave van de situatie.

Een paar jaar later, op de Friese meren, zag Marjolin die geïnstitutionaliseerde kracht van interstatelijke onenigheid samenkomen met de breuklijn van eurosceptis die de Britten (en Scandinaviërs) na toetreding door Europa zouden gaan trekken. De gevolgen van die samenloop lieten zich vervolgens voelen in de jaren zeventig en tachtig. De schaduw van het veto viel over de Brusselse instituties, en onder druk van de Britse visie verengde het integratieproces tot de markt. Plannen voor een sociaal en politiek Europa verdwenen. Marjolins *cri de coeur* bleef na-echoën in een alsmaar holler wordend Europa.

Op dit moment worden beide breuklijnen opnieuw samengebracht. De twee hoofdkwesties zijn dezelfde. Eén: de Britse Europese rol in of buiten de integratie. Twee: aanvullende vetovarianten voor de lidstaten die Cameron heeft weten af te dwingen, zoals het beperken van nationale sociale voorzieningen voor EU-(arbeids)migranten en de 'noodrem' op verdere integratie via nationale parlementen. In februari veroorzaakte dat een eerste beving. Hoeveel kwetsbare bouwwerken van Europese integratie er daardoor zullen instorten, weet niemand. Wel duidelijk: dit is het voorportaal van een Europa dat we nog niet kennen.

### *Nieuwe contouren en meer snelheden*

Dat nieuwe Europa is een Europa van achtentwintig lidstaten. En daarin staan de Britten minder alleen dan zij soms lijken te denken. Want dankzij een geheel andere geschiedenis denken ze in de Oost-Europese EU-lidstaten langs vergelijkbare lijnen als het gaat om het primaat van patriottisme.

Met van bovenaf opgelegde internationale solidariteit hebben ze in die landen praktijkervaring opgedaan in de twintigste eeuw. Hun herwonnen natiestaten moeten hen beschermen tegen een herhaling van die geschiedenis. De EU is er om dat te faciliteren. Niet om de herwonnen natiestaat te doen verwateren door Europese centralisatie. Welk Europa past hierbij? De EU in haar huidige vorm in ieder geval slecht, zo lijkt het. Zoals de Bulgaarse politicoloog Ivan Krastev zo treffend uitlegt in zijn bijdrage aan het recent verschenen boek *Re: Thinking Europe*.

Het echte debat gaat niet over de Brexit, maar over de onvermijdelijke verandering van de EU. Hoe gaat die eruitzien? De Brexit-vraag, hoe spannend ook, valt hierbij in het niet. Onder invloed van de Britse en Oost-Europese opvattingen verschijnen de contouren van een alternatief voor het huidige Europa, waarvan het zo vaak lijkt dat het gedreven wordt door een drang naar eenvormigheid. Een alternatief Europa, bovendien, dat kan rekenen op sympathie onder de ongedurige bevolkingen in de staten die de integratie ooit begonnen zijn en nu twijfelen over de nationale prijs die daarvoor betaald wordt. De hamvraag is welk 'Europa' het Europa van de

integratie hiertegenover weet te plaatsen, en of de verschillende Europa's zich met elkaar kunnen verzoenen.

In de aanloop naar de Brexit-top van afgelopen februari pleegde de Franse president Hollande een telefoontje waarmee hij zich er bij de onderhandelaars van vergewiste dat Cameron geen veto gegund zou worden inzake verdere integratie in de eurozone. Dat wijst op een scenario dat allang sluimert: een Frans-Duitse integratiekopgroep. De eurozone kan daar de voorafspiegeling van zijn.

In het Europa van meerdere snelheden dat daarop kan volgen, zou een Brexit meteen aan betekenis verliezen – daar hebben de Britse, Franse en Duitse regeringen en hun partners alle belang bij. Een dergelijk scenario zal van de periode van 1973 tot nu een tussenfase maken, getypeerd door de intentie de Britse verlangens te accommoderen in de bestaande integratie. Dat noopt tot het opruimen van de kennis van de eerste twee decennia van de Europese integratie, toen Europa integreerde en de Britten, om met Churchill te spreken, 'met maar niet *van* Europa' waren.

De oprechte en diepe Britse problemen met de EU, die Cameron tot escalatie heeft gebracht via het Brexit-referendum, zullen gaan werken als aanjagers om het denken over de toekomst van de EU in radicalere en creatievere richtingen te sturen. De uitkomst van het referendum maakte wat dat betreft niet eens zoveel uit. En dat hoeft geen slecht nieuws te zijn. Ook al omdat een duurzame therapie voor het Europese trauma van de Britten alleen voorstelbaar is in de onbekende wereld van een ingrijpend veranderende EU na het Brexit-referendum.

Maar hoe groot de risico's voor het integratieproces zijn aan gene zijde van de naoorlogse verbeelding, weet niemand. Het Europa van de integratie zal de stormen die daar zullen opsteken, niet kunnen weerstaan zonder het zelfinzicht dat komt met de hardvochtige en vaak beschamende oefeningen in zelfkennis. Wat dat betreft, kunnen we op het continent misschien nog wat leren van de Britten.

### Brexit: wake-up call of nog even snoozen?

Sander Loones (Europarlementslid en N-VA-ondervoorzitter)

De Brexit-campagne en het verkiezingsavontuur van Donald Trump: door een oceaan gescheiden, maar gelijkenissen vertonen ze wel. In de VS voerden zo goed als alle grote media campagne tegen de Republikeinse presidentskandidaat en was Hillary Clinton de favoriet van de academische en financiële wereld. En toch vulde Trump voetbalstadions met supporters en haalde de Republikeinse partij nog nooit zoveel geld op in kleine donaties. Aan de andere kant van de plas, tijdens de Brexit-campagne, koos 'het establishment' voor Remain en werden de Britten maandenlang gebombardeerd met steeds dramatischer waarschuwingen over de gevolgen van een eventuele Brexit. Een uitstap uit de Europese Unie zou de kortste weg zijn naar een economische ondergang. Toch liet een meerderheid van de Britten zich de les niet spellen.

Theresa May, de nieuwe Britse premier, speelde direct in op de uitslag van het

Brexit-referendum. In haar slotspeech op de partijconferentie van de Conservatieven, afgelopen oktober in Birmingham, veroordeelde ze de 'progressieve goegemeente' die 'patriottisme onkies vindt, bezorgdheden over immigratie parochiaal, bekommernis om criminaliteit kleingeestig en gehechtheid aan jobzekerheid ongelegen'.

Wat is er aan de hand? Komt de bevolking overal ter wereld in opstand tegen het establishment? Zien we het begin van een nationalistische, populaire revolutie tegen de elite die droomt van een grenzeloze, multiculturele, globale technocratie? In de Angelsaksische pers verschenen al tientallen analyses over die nieuwe breuklijn tussen – wat wordt benoemd als – nationalisme versus globalisme.

Ook in Continentaal Europa staat het politieke midden onder druk. In Spanje zagen we de opkomst van Podemos en Ciudadanos, en het Italiaanse MoVimento 5 Stelle blijft het verrassend goed doen. In Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Frankrijk zien we de opkomst van respectievelijk de FPÖ, de AfD, de PVV en het FN. De eurocrisis, de asiëlcrisis en de veiligheids crisis eisen hun tol.

Mensen gaan op zoek naar politici en partijen die ingaan op wat er bij hen leeft. In Vlaanderen speelt ook de N-VA een belangrijke rol om het debat over normen en waarden, immigratie en integratie op de politieke agenda te plaatsen. Een debat dat al onder de bevolking leefde, maar nu evenzeer de politieke arena bepaalt, na jaren van progressief wanbeleid onder vooral de paarse regeringen. Het blijft onze en eenieders taak die problemen te benoemen en maatregelen uit te denken en in te voeren.

## #Fail

Het vreedzame samenleven in Europa staat onder druk. Dat ontkennen, is de realiteit niet onder ogen willen zien. De recente migratiecrisis bracht de aanwezige samenlevingsproblemen in een stroomversnelling. Terroristische aanslagen jagen de bevolking schrik aan. Spanningen tussen allochtonen en autochtonen lopen op. De steeds assertievere islam zorgt voor onrust. De inburgering van grote groepen immigranten is mislukt. Een belangrijk deel moslims, zelfs van de derde generatie, is niet geïntegreerd. Een significant deel van hen is onze waarden, samenleving en bevolking zelfs vijandig gezind. De mensen vrezen de terreurdreiging en de islamisering van Europa.

Dat maatschappelijke falen komt boven op een economisch falen: de economie stagneert, de middenklasse erodeert. De productiviteitsgroei is stilgevallen, de lonen van gewone mensen blijven steken en de economische motor loopt vast in de schulden. Door de bail-outs van failliete banken en het beleid van centrale banken vloeien onverdiende winsten naar de eigenaars van financiële activa.

## Meer gezond verstand

Protectionisme en nog meer overheids-interventionisme zijn niet het juiste antwoord op onze economische uitdagingen. Toen Colbert, Frans minister van Financiën en rechterhand van Lodewijk XIV, aan een koopman vroeg wat de overheid kon doen om de handel te versterken, ant-

woordde die met de legendarische woorden: 'Laissez-nous faire!'

Een deel van de remedie zal er inderdaad in bestaan te erkennen dat de overheid niet alles kan oplossen. De overheid moet niet steeds groter worden en voor elk probleem een nieuw agentschap of een nieuwe dienst oprichten. Overheden moeten zich concentreren op hun kerntaken en efficiënter worden, zodat de overheidsuitgaven en de belastingen kunnen zakken. De centrale banken moeten worden ingetoomd, want wie zijn onafhankelijkheid dierbaar acht, kleurt niet buiten zijn wettelijke mandaat.

Op het vlak van migratie en veiligheid moet de overheid daarentegen wel degelijk een tandje bijsteken. Migratie is de uitzondering, niet de regel. Een degelijke opvang wordt het best uitgebouwd in de regio van herkomst. Sluitende grensbewaking en het instellen van een duidelijke limiet op het aantal nieuwkomers moet de illegale migratie stilleggen. Ook moet de orde hersteld worden in bepaalde wijken in onze grootsteden. De buitenlandse financiering van de radicale islam dient aangepakt te worden.

Meer algemeen zullen we onder ogen moeten zien dat een grenzeloze Europese Unie een waarde(n)loze Europese Unie is. En dus moeten we de grenzen van de Unie opnieuw afbakenen. Geografisch – Turkije zal nooit lid worden van de EU – én ideologisch. De ambitie om te evolueren naar een postnationale, federale superstaat, een Verenigde Staten van Europa, moet worden begraven.

De EU is een instrument van de lidstaten, geen doel op zich. De EU moet zich dus focussen op die thema's waarop ze

een meerwaarde kan betekenen. Waar de EU dat niet kan, moeten de naties zelf kunnen optreden. Verschillende Europese bevoegdheden zullen dan ook moeten terugkeren. En wat op Europees niveau blijft, zal op een andere manier moeten worden ingevuld. Een afgeslankte EU kiest resoluut voor transparantie, subsidiariteit en betere regelgeving. Ze gaat voor een kortader migratiebeleid, vrij ondernemerschap en correcte vrijhandel. Eurolanden worden op hun verantwoordelijkheid gewezen, een onverantwoorde transferunie komt er niet, en de lidstaten krijgen een grotere rol tegenover de Europese Commissie.

Kortom, de EU moet ophouden te doen alsof er één Europese democratie bestaat; die is er niet. De Europese Unie kan enkel democratisch werken als grootste gemene deler van – nu nog – 28 en binnenkort 27 democratieën. Denen, Nederlanders, Italianen willen graag Europeanen zijn, maar enkel zolang ze tegelijk Deen, Nederlander en Italiaan mogen blijven. En dat geldt ook voor de Vlamingen.

Het zijn grote lijnen, schetsen, van wat meer gezond verstand op Europees niveau zou kunnen inhouden. De EU en nationale overheden, het middenveld en individuele burgers, experts en de man in de straat, ondernemers en studenten... iedereen zal hier de komende jaren concrete invulling aan moeten geven.

### *Europese reisgezellen*

Het Verenigd Koninkrijk, de belangrijkste woordvoerder van de hierboven geschetste Europavisie, verlaat de Europese club. De Brexit zorgt ervoor dat de traditionele

evenwichten in de EU verstoord zijn, dat het Europese machtsevenwicht kantelt. De invloed van ons gelijkgezinde landen neemt duidelijk af ten voordele van de mediterrane lidstaten die de economie meer willen sturen. Het is dan ook tijd voor reflectie: wat wordt onze nieuwe Vlaams-Europese strategie?

We zullen nieuwe coalities moeten zoeken om de EU terug in de juiste richting te duwen. Samenwerking binnen de groep van de zes stichtende landen van de EU (Benelux, Duitsland, Frankrijk en Italië) biedt immers duidelijk niet de oplossing. Die groep staat voor het oude, federale Europa, waarin de Zuid-Europese recepten te sterk doorsmaken. Nederland zoekt overigens naarstig de deur en andere partners; en de Benelux-samenwerking grenst aan de absolute irrelevantie.

We zullen onze blik naar het noorden moeten richten. Nederland en Finland kiezen bijvoorbeeld voor een strikter budgettaire en monetaire verhaal met een slankere, meer efficiënte en meer doelgerichte EU. Denemarken spreekt erg duidelijke taal over migratie en in de Scandinavische landen zijn er partners voor een modern milieu- en energiebeleid. Zijn dat niet precies de visies die ook de Vlamingen in grote lijnen delen?

Ook met de zogenaamde Visegrád-landen kunnen afspraken worden gemaakt, meer bepaald om het migratiebeleid van de EU te verstrengen. De regeringen van Hongarije, Slowakije, Tsjechië en Polen hebben hun eigen, verfrissende ideeën over hoe de EU hervormd moet worden. De politieke correctheid is er minder verstrikkend, het respect voor de eigen culturele identiteit stukken groter.

Dit is geen oproep om de spanningen tussen Noord en Zuid of tussen Oost en West te laten oplopen. De crisissen waar de EU mee kampt, kunnen enkel worden opgelost als er voldoende vertrouwen en politieke wil is om samen te werken. Toch mogen we niet naïef zijn. Het zou van gezond verstand getuigen, dat ook de kleine en noordelijke lidstaten de koppen eens bij elkaar steken.

Tegelijk zullen we de nieuwe realiteit onder ogen moeten zien. In sommige gevallen – als er geen overeenstemming is tussen alle lidstaten – zullen we ervoor moeten kiezen om enkel met geïnteresseerde landen samen te werken. Dergelijke clubs bestaan al; denk aan de eurozone en de Schengenzone waarin niet alle EU-landen participeren. Die oude groepen moeten kleiner of groter worden naargelang men de afgesproken regels en doelen wil respecteren. Nieuwe groepen kunnen zich daarnaast vormen, rond bijvoorbeeld energiebeleid of handelsbeleid. Door hun aanvankelijke weigering om het vrijhandelsakkoord met Canada te tekenen, zullen Wallonië en Brussel een dergelijke opdeling van en in de EU alvast aanwakkeren.

Wanneer we niet met z'n allen vooruit kunnen, moeten zij die wél stappen willen zetten, dat effectief kunnen doen. Een beperkt aantal Europese lidstaten of regio's die onverantwoordelijk handelen, zal andere overheden alvast niet moeten verwijten wanneer die vrijer willen handelen. In elk geval moeten Vlaanderen en België veel assertiever opkomen voor de eigen belangen. Door de Europese regelgeving niet langer ruimhartig in te vullen, zoals traditioneel in België het gebruik is, maar wel door strakker in de leer te zijn.

De wereld is veranderd. De 20ste eeuw werd bepaald door ideologie, de 21ste eeuw wordt die van de identiteit. Terwijl technocraten vechten voor globale instituties, eisen naties hun soevereiniteit op; massale immigratiestromen vragen om de herwaardering van grenzen; multicultureel kosmopolitisme en individualisme botsen op de menselijke drang naar gemeenschapsvorming. De N-VA kiest alvast tegen de Europese eenheidsworst, voor grenzen en gemeenschapsvorming, en voor een eerlijke Europese en internationale samenwerking. En we staan daarin niet alleen. Ook zonder de Britten kiezen steeds meer politici en partijen uitdrukkelijker het pad van ons eurorealisme. Laat het Brexit-referendum daarbij een echte Europese wake-up call zijn. Geen tijd om te snoozen en ons nog even om te draaien.

## Het Brexit-referendum: meer vragen dan antwoorden

Goele Janssen (Europese Beweging in België)

De Europese Beweging pleit al sinds haar oprichting in 1948 voor een verenigd en democratisch Europa. De Belgische tak van de Europese Beweging zette zijn activiteiten in de vroege jaren 1980 echter tijdelijk stop. Een pro-Europese houding was intussen wijdverspreid onder de Belgische burgers en regeringen en het Europees Parlement werd voor een eerste keer rechtstreeks verkozen. De Deense en Franse referenda over het Verdrag van Maastricht in 1992 vormden echter een wake-up call voor de Europese Beweging in België. Onder leiding van gewezen eu-

rocommissaris en minister van Staat Willy De Clercq herleefde onze Beweging in de vroege jaren 1990. Plots werd pijnlijk duidelijk dat onze missie er nog niet op zat, verre van.

Op 23 juni 2016 was het opnieuw een pijnlijk ontwaken. Hoewel het Europese integratieproces historisch al meerdere dieptepunten doormaakte, leek er voor het eerst sprake van desintegratie. De finale opt-out van het VK uit de EU, zoals de Brexit met enig cynisme genoemd wordt, stelde heel wat vragen over Europa en democratie opnieuw op scherp. Het betreft niet alleen de enigszins evidente vragen over de toekomst van het VK in de EU, maar ook meer fundamentele vragen over ons democratische bestel. De vragen gaan verder dan de waan van de dag, over hoe een antwoord te bieden op tendensen die al geruime tijd zicht- en voelbaar waren. De Brexit kwam namelijk niet als een donderslag bij heldere hemel.

## De kloof

Er zijn ongetwijfeld al stapels academische literatuur gewijd aan de kloof tussen de EU en haar burgers, net zoals aan het beruchte 'democratische deficit'. Na 23 juni 2016 komt er ongetwijfeld een grote stapel bij. Van de zogenaamde *permissive consensus* rond de Europese eenmaking in de jaren 1960 en 1970 is namelijk niet langer sprake, getuige de evolutie in de jaarlijkse Eurobarometer en de beperkte opkomst bij de Europese verkiezingen van 2014, waar slechts 42% van de kiesgerechtigden opdaagde. Helaas doet het nationale niveau het niet zoveel beter wat



publieke steun en kiezersopkomst betreft. De feiten verplichten ons dus om het democratische deficit niet uitsluitend als een EU-ziekte te beschouwen. De percepties daarentegen zetten de EU vaak en graag in het oog van de storm. De 51,9% *leave*-overwinning in het Britse referendum doet het debat over die beruchte kloof weer oplaaien. Een analyse van de de drijfveren achter de stemming lijkt noodzakelijk om een Nederlandse Nexit of een Deense Dexit en erger te voorkomen. Het tekort aan publieke steun moet zowel bij de legitimiteit als bij de effectiviteit van het democratische systeem gezocht worden. Beide frustraties waren duidelijk voelbaar in het hele Brexit-debat.

Dat de Britten de EU als weinig legitiem bevinden, was allang voor het referendum gemeengoed. Wie dat gebrek aan legitimiteit tastbaar tracht te maken, heeft het al gauw moeilijk. De *sui generis* constructie van de EU laat het namelijk niet toe de toerekenbaarheid van haar instellingen te vergelijken met eender welke andere constructie, zij het een volwaardige staat, zij het een internationale organisatie. Toch wil dat niet zeggen dat dit gebrek aan legitimiteit niet zeer sterk leeft bij delen van de bevolking. Brussel lijkt voor sommige burgers niet enkel letterlijk maar ook figuurlijk ver van huis. Er leeft een (voor)oordeel dat Europa een eliteproject is, niet het minst bij Britten die de mijnen nog met eigen ogen zagen sluiten.

Europa zou opgericht zijn door en voor een sociaaleconomische elite van grote bedrijven en eurocraten of een intellectuele elite van universitair. De voordelen van een eengemaakte markt of een *Erasmus*-uitwisselingsprogramma zijn nu eenmaal

niet dingen die de doorsneeburger aan den lijve ondervindt. De EU mag dan nog trachten de drempels tot die marktverruiming of uitwisseling danig te verlagen, de perceptie is hardnekkig. Regulering over de maximale arbeidsduur of verplicht zwangerschapsverlof brengt dan geen zoden aan de dijk. En misschien wringt daar het schoentje. De EU beschikt namelijk niet over veel budgettaire marge om zichzelf populair te maken; ze beschikt enkel over een grote regulerende macht. Zonder in cynisme te vervallen, dient de vraag gesteld te worden in hoeverre de EU door burgers als legitiem beschouwd kan worden wanneer zogenaamd populaire bevoegdheden nationaal verankerd blijven. In de tussentijd tracht de marketingmachine van de EU zich wellicht vruchteloos populair te maken door te hameren op verworvenheden als passagiersrechten of de afschaffing van roamingtarieven in de telecomsector.

Dit debat brengt ons bij de effectiviteit van de EU. Het tijdstip waarop het Brexit-referendum plaatsvond, onder andere in volle vluchtelingencrisis en na diverse terreuraanslagen, heeft een zeer grote invloed gehad op het debat en finaal ook op de uiteindelijke uitslag. Het is moeilijk de noodzaak van een internationale aanpak van een internationale vluchtelingencrisis te verkopen, indien die internationale aanpak telkens tegenvalt of uitblijft. Het is nog moeilijker de noodzaak aan meer bevoegdheidsoverdracht naar Europa als oplossing te verkopen, indien die overdracht als het probleem wordt aangezien. De frequente *deadlocks* in de Europese Raad pleiten niet in het voordeel van de gepercipieerde slagkracht van de EU. Hoe-



wel het de intergouvernementele consensus is die faalt, incasseert het imago van de EU de klappen.

### Referenda

Referenda blijken een geliefd politiek instrument in de recente Europese geschiedenis. Een aantal landen zweert bij een dergelijke volksraadpleging wanneer het op verdragwijzigingen aankomt. De Europese Grondwet sneuvelde op die manier en zelfs het Verdrag van Lissabon kreeg initieel de wind van voren. Meer recentelijk waren we getuigen van het Griekse referendum over het zogenaamde Troika-plan dat het land moest redden van het faillissement, het Nederlandse referendum over het associatieakkoord met Oekraïne of het Hongaarse referendum over het Europese spreidingsplan voor vluchtelingen. Bij het ultieme Brexit-referendum maakte de voormalige Britse premier David Cameron duidelijk, dat dit de kans was voor het Britse volk om zijn zeg te hebben over de EU.

Wanneer in naam van de democratie een dergelijk referendum uitgeroepen wordt, is het moeilijk zich in bochten om de uitslag heen te wringen. En toch, de roep voor een tweede referendum had binnen één dag na de uitslag al een zeer grote aanhang. Die vraag voor een dergelijk tweede referendum leeft ook vandaag nog. Onze collega's van de Europese Beweging in het VK, maar ook in landen als Noorwegen, maken een pleidooi dat gestoeld is op een minstens even democratisch geïnspireerde beweegreden als het initiële referendum. Burgers krijgen

namelijk enkel de mogelijkheid om zich uit te spreken over het lidmaatschap bij de EU, in het VK in 1975 en 2016 en in Noorwegen in 1972 en 1994. Wat echter niet ter stemming werd gebracht in een land als Noorwegen, is de toetreding tot de Europese Economische Ruimte (EER). Alsof er wel goedkeuring nodig is van het volk om het *acquis communautaire* aan te nemen en er tevens mee over te kunnen beslissen, maar niet om het aan te nemen zonder er mee over te kunnen beslissen.

Uiteraard gaat dat kort door de bocht, aangezien een volwaardig lidmaatschap bij de EU meer inhoudt dan enkel economische samenwerking. Het al te politieke aspect van de Unie is voor de publieke opinie in deze landen vaak een doorn in het oog. Die grens tussen economie en politiek is dun in een *ever closer union* die vele *spillovers* later geen puur economisch project meer is. Zelfs het uitvaardigen van gemeenschappelijke regels in een gemeenschappelijke economische markt ligt al gevoelig in het VK. De EU had er jarenlang af te rekenen met een hardnekkig imago van regelniet met een keizer-kostermentaliteit. Vandaag pleit de kersverse eerste minister Theresa May dan ook voor het opnieuw uitvaardigen van eigen Britse regels. Toen zij de optie van een 'harde brexit' aankondigde, viel op de Britse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU waarschijnlijk een aantal medewerkers uit de lucht. Of het nu zal gaan om een bilateraal vrijhandelsakkoord of het toetreden van het VK tot de EER, de uiteindelijke relatie tussen het VK en de EU kan nog verschillende vormen aannemen. Wat belet de voorvechters van de democratie om ook hierover het volk te raadplegen?

Dat brengt ons bij de kern van de zaak: een referendum betreft slechts een ja/nee-vraag. Niet alleen stuurt dat de discussies al snel richting zwart-witverhalen, het sluit ook een heleboel andere vragen en antwoorden uit. Dat maakt het moeilijk voor iemand als David Cameron om een geloofwaardig 'ja, maar...'-verhaal aan de man te brengen. Het onderliggende probleem is ook dat burgers hierdoor het onderscheid tussen het Europese project en de invulling ervan niet langer zien. Wanneer men niet tevreden is met wat Europa doet, keert men zich tegen Europa *an sich*. Wanneer de EU te nemen of te laten is, gaat de notie dat de EU maakbaar of verbeterbaar is en tegemoet kan komen aan de noden van burgers, volledig verloren. Het is als een verkiezing waar je enkel voor of tegen de regerende politieke partij kunt stemmen, zonder oppositiepartijen. Het debat over Europa dat de Europese Beweging wil voeren, is er daarentegen een van open vragen. Belangrijker dan burgers te laten stemmen in een referendum, is om hen te betrekken bij het Europese integratieproces. Dan kunnen ze hun stem laten horen en mee wegen op het debat in plaats van het gevoel te hebben dat ze voor voldongen feiten gesteld worden die te nemen of te laten zijn.

### *Refounding fathers*

Een van de vertrekpunten van onze Europese droom is dat de globale uitdagingen van vandaag niet langer door landen afzonderlijk kunnen worden opgelost. Ook het VK weet dat samenwerken nodig is, al is het maar uit puur pragmatische en eco-

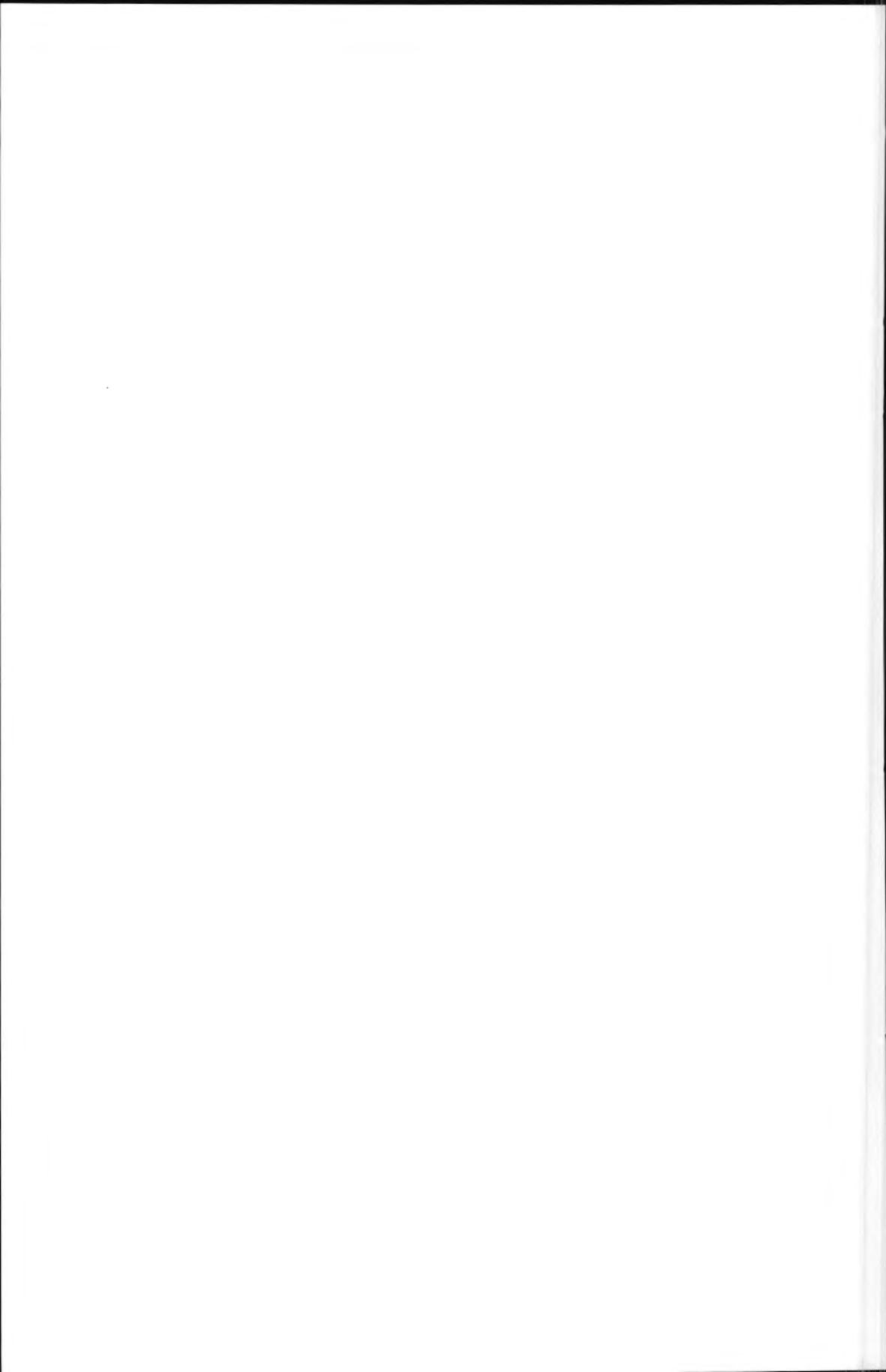
nomische overwegingen. Initiële *opt-outs* werden niet zelden uiteindelijke *opt-ins*, te beginnen bij het omruilen van EFTA voor de Europese Gemeenschappen. Een economisch middel (handel en samenwerking) werd aangewend ter realisatie van een politiek doel (vrede en heropbouw). Toch was het politieke aspect van het Europese project al aanwezig sinds de beginjaren. Meer nog, misschien was het destijds meer aanwezig dan het vandaag is. In de nasleep van de Tweede Wereldoorlog plaatste de oorspronkelijke EGKS namelijk niet zomaar de kool- en staalsectoren onder supranationale autoriteit. Of het VK, dat zichzelf nooit beschouwde als een van de agressoren, zich überhaupt ooit identificeerde met het vredesdoel, blijft te betwijfelen.

Indien we de Unie vandaag beschouwen, blijft het argument van economische samenwerking relevant. Het politieke doel van vrede stichten op het Europese continent daarentegen lijdt onder het eigen succes. Het doel valt weg en de EU blijft als het ware achter met middelen die slechts zichzelf dienen. In die geest riep de Belgische eerste minister Charles Michel na het Brexit-resultaat op tot een nieuwe Europese droom voor de 21ste eeuw. Het zogenaamde conclaaf nam de vorm aan van een Europese top in Bratislava, ditmaal zonder het VK. Migratiekwesties, veiligheid en defensie, sociaaleconomische ontwikkeling en jeugdzaken werden er besproken. Tevens erkennen de Europese staatshoofden en regeringsleiders de noodzaak van een betere communicatie met de burger. Beide zaken lijken onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Noch een versterking van de Europese parlemen-

taire controle door de jaren heen, noch instrumenten als het Europees Burgerinitiatief zullen namelijk zoden aan de dijk brengen in een Unie zonder inhoud.

Het blijft onzeker of we de interesse in het debat over en de burgerzin voor Europa aan de man (en vrouw) zullen kunnen brengen zoals in de jaren 1950. Misschien hebben we nood aan nieuwe *founding fathers* (en *mothers*) zoals een Robert Schuman. Misschien hebben we nood aan een wervend discours over zaken die mensen raken. Een pleidooi voor vrede in tijden van oorlog is niet bepaald gemakkelijk te

evenaren. Het realiseren van vrede in tijden van oorlog evenmin. Het is afwachten tot maart 2017 voor de volgende zitting van het zogenaamde Bratislava-proces. Dat belooft overigens een pittige maand te worden. De festiviteiten rond de zestigste verjaardag van het Verdrag van Rome vallen er naar alle waarschijnlijkheid samen met de officiële onderhandelingsstart van de Brexit. De bal ligt dus in het kamp van de andere zevenentwintig lidstaten. Wat zal vooral blijven hangen: de geschiedenis (Verdrag van Rome), het heden (Brexit) of de toekomst (Bratislava-proces)?



# De psychologie van electorale mobilisatie

Martin Nyhuis, Jordy Gosselt en Martin Rosema

---

## SAMENVATTING VAN

Nyhuis, M., Gosselt, J., & Rosema, M. (2016). The psychology of electoral mobilization: A subtle priming experiment. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 26(3), 293-311.

---

Er is waarschijnlijk geen politieke activiteit die door wetenschappers zo uitvoerig is bestudeerd als het stemgedrag bij verkiezingen. Onderzoek heeft veel inzichten opgeleverd over factoren die de beslissing om wel of niet te gaan stemmen, beïnvloeden, zowel op het niveau van de kiezer als op het niveau van het politieke stelsel. Daarnaast zijn vooral in de Verenigde Staten veel experimenten uitgevoerd om het effect vast te stellen van initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van de verkiezingsopkomst, zoals folderen of van-deur-tot-deur 'canvassen' door politieke partijen. Dergelijke activiteiten kunnen zeer divers van aard zijn, maar hebben gemeen dat ze duidelijk proberen kiezers te mobiliseren. In ons onderzoek hebben wij gekeken naar een andere manier waarop kiezers gestimuleerd kunnen worden te gaan stemmen, namelijk via subtiele beïnvloeding. Ons uitgangspunt is het idee dat de beslissing om te gaan stemmen of thuis te blijven niet alleen wordt beïnvloed door wat mensen denken over allerlei factoren

die gerelateerd zijn aan de verkiezingen, zoals de politieke partijen en hun lijststrek- kers of de regeringsvorming na de verkie- zingen, maar ook door psychologische processen die niets met politiek te maken hebben. Om precies te zijn, verwachtten we dat de stemming van burgers – in het bijzonder de mate waarin ze in een 'ac- tieve' of 'passieve' stemming zijn – van invloed is op de beslissing om al dan niet te gaan stemmen. Die stemming kan wor- den beïnvloed door allerlei factoren die niet met politiek te maken hebben.

We hebben dat idee getoetst in een ex- periment voorafgaand aan de gemeente- raadsverkiezingen in Duitsland. In de ge- meente Neuenhaus, net over de grens met Nederland vlak bij Nordhorn, werden de deelnemers (N = 62) aan het experiment op hun huisadres bezocht. Daar kregen zij een folder over de verkiezingen te lezen, waarin behalve allerlei informatie over de verkiezingen ook een zogenaamde woord- zoeker was opgenomen. De ene helft van de deelnemers kreeg een woordzoeker die

woorden bevatte die associaties oproepen met actief zijn (bijvoorbeeld: bewegen, springen, rennen), terwijl de andere helft een woordzoeker kreeg met woorden die associaties oproepen met passief zijn (bijvoorbeeld: pauzeren, stoppen, relaxen). In beide versies werden de actieve of passieve woorden gecombineerd met een aantal neutrale woorden (bijvoorbeeld: rivier, lucht, wiel). De deelnemers werden geïnstrueerd de folder te lezen en de woordpuzzel te maken. De deelnemers namen in het experiment de woorden in de woordzoeker bewust waar, maar ze brachten die niet in verband met de verkiezingen (dat bleek uit hun antwoorden op vragen hierover na afloop). Vandaar dat we bij zulke effecten spreken van subtiele beïnvloeding.

We hebben twee hypothesen onderzocht over het effect van de woordzoeker op het stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. De eerste hypothese luidt dat mensen die de actieve woorden te zien kregen, een positievere *attitude* zouden rapporteren over het stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. De tweede hypothese is dat ze een sterkere *intentie* rapporteren om te gaan stemmen. Beide concepten zijn gemeten op basis van een aantal indicatoren, die tezamen een betrouwbare index vormden. De deelnemers die actieve woorden hadden gezien, scoorden gemiddeld positiever op zowel de attitude-index als op de intentie-index dan de deelnemers die de passieve woorden zagen. In beide gevallen was de gemiddelde score ongeveer een half punt hoger op een schaal van 0 tot 5. Die resultaten steunen de hypothesen en ondersteunen het idee dat de beslissing om wel of niet

te gaan stemmen wordt beïnvloed door de mate waarin mensen in een actieve stemming zijn. Die stemming kan op haar beurt worden beïnvloed door factoren die mensen niet bewust in verband brengen met de verkiezingen, zoals in dit geval de woorden van de woordzoeker.

De vraag rijst uiteraard wat zo'n experiment ons leert over de werkelijkheid. Immers, er zullen niet veel kiezers zijn die voorafgaand aan de verkiezingen een woordzoeker met actieve of passieve woorden gaan maken. Maar we hebben dit experiment ook niet uitgevoerd omdat we in zulke woorden als zodanig geïnteresseerd zijn. Het is een manier om de relevantie van subtiele psychologische processen voor verkiezingsopkomst te illustreren. Het belang van dit experiment is dat het laat zien, dat de beslissing om wel of niet te gaan stemmen wordt beïnvloed door psychologische processen die niets met politiek te maken hebben. Bepaalde groepen kiezers zijn al sterk gemotiveerd om te gaan stemmen, of juist om niet te gaan stemmen; bij zulke kiezers zullen er weinig effecten te verwachten zijn van dergelijke subtiele psychologische processen. Maar er zijn ook veel kiezers die twijfelen of ze zullen gaan stemmen, en hun beslissing kan afhankelijk zijn van wat er in hun leven gebeurt, los van alle politieke onderwerpen. Als een zwakke stimulans als de woorden in een woordzoeker al een effect heeft, hoe sterk zal dat effect dan niet zijn bij gebeurtenissen die voor mensen veel belangrijker zijn en hun energieniveau veel sterker beïnvloeden?

Vervolgonderzoek is nodig om te achterhalen hoelang zulke effecten standhouden en in welke mate ze doorwerken in

daadwerkelijk gedrag. Toekomstige studies zouden ook gericht kunnen worden op het effect van sterkere stimuli, uiteraard zonder burgers in een staat van diepe depressie te willen brengen. Het concept van een actieve stemming kan ook helpen om resultaten van ander onderzoek over de verkiezingsopkomst te duiden. Er zijn bijvoorbeeld studies die hebben aangetoond dat de hoeveelheid regenval van invloed is op de hoogte van de opkomst. Het zou goed kunnen dat dit effect ontstaat door de invloed van de weers-

omstandigheden op de stemming, waarbij zonnenschijn mensen actiever maakt en regen mensen passiever maakt. Een andere interessante vraag is hoe dergelijke inzichten kunnen worden gebruikt in mobilisatiecampagnes. We pleiten er niet voor om expliciete oproepen om te gaan stemmen voortaan achterwege te laten, maar het kan lonen om dergelijke activiteiten aan te vullen met innovatieve strategieën die gebruik maken van inzichten over subtiele psychologische processen.

# Waarom zijn laagopgeleiden vaker tegen vrijhandel? Drie verklaringen getoetst in Nederland

Jeroen van der Waal en Willem de Koster

---

## SAMENVATTING VAN

Waal, J. van der, & Koster, W. de. (2015). Why do the less educated oppose trade openness? A test of three explanations in the Netherlands. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 2(3-4), 313-344.

---

Moeten landsgrenzen de handel in goederen en diensten zo min mogelijk belemmeren? Sommige burgers antwoorden volmondig ja, terwijl anderen dit idee uitgesproken afwijzen. Dat soort meningsverschillen laait keer op keer op: niet alleen in het huidige debat omtrent het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), maar bijvoorbeeld ook zo'n tien jaar geleden rond de 'Bolkestein Directive' en begin jaren 1990 over de *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

Hoogopgeleiden als politici, academici en aanvoorders van sociale bewegingen spelen doorgaans een prominente rol bij protesten tegen vrijhandelsverdragen. Maar dat zijn afwijkingen van een algemeen patroon: surveyonderzoek in tal van westerse landen laat keer op keer zien,

dat de meeste weerstand tegen vrijhandel te vinden is onder laagopgeleiden. Hoe kan dat worden verklaard? We hebben dat onderzocht met een representatieve survey onder de Nederlandse bevolking in 2012. De meting van weerstand tegen vrijhandel is een vijfpunts Likert-item gebaseerd op de veelgebruikte meting uit het Amerikaanse kiezersonderzoek (ANES): *Sommige mensen stellen dat Nederland de import moet beperken om de werkgelegenheid te beschermen. Anderen stellen daar tegenover dat zo'n beperking leidt tot hogere prijzen en ten koste gaat van de Nederlandse export. Bent u voor of tegen een importbeperking?*

We hebben met een mediatieanalyse drie verklaringen onderzocht voor de grotere weerstand tegen vrijhandel onder laagopgeleiden. Daarbij hebben we het



belang van elk van de verklaringen geschat met een decompositieanalyse voor regressieanalyses met een ordinale afhankelijke variabele (Karlson et al., 2012).

Een eerste verklaring focust op economisch eigenbelang. Op het eerste gezicht lijkt weerstand tegen vrijhandel onder laagopgeleiden vanzelfsprekend: zij ondervinden er economisch nadeel van. De relatieve vraag naar laagopgeleiden in hoogontwikkelde economieën neemt immers af door vrijhandel met minder ontwikkelde economieën. Zij zijn de 'verliezers van de globalisering', terwijl hoogopgeleiden de 'winnaars' zijn. Onderzoek in tientallen westerse landen laat echter telkens zien, dat dit economische eigenbelang van laagopgeleiden niet of nauwelijks ten grondslag ligt aan hun weerstand tegen vrijhandel. Ons onderzoek geeft voor Nederland een vergelijkbare uitkomst. Preciezer geformuleerd: grotere baanonzekerheid, grotere uitkeringsafhankelijkheid en lagere inkomens bieden slechts in zeer beperkte mate een verklaring voor de grotere weerstand tegen vrijhandel onder laagopgeleiden. Kortom, voor dit vraagstuk geldt hetzelfde als voor de grotere afkeer van immigratie en migranten onder laagopgeleiden: de verklaring waarin competitie op de arbeidsmarkt centraal staat, heeft veel weg van een 'zombietheorie' – die theorie waart nog altijd rond in de literatuur, maar biedt geen goede verklaring (Hainmueller & Hopkins, 2014, p. 241).

Maar hoe kan de opleidingskloof in weerstand tegen vrijhandel dan wel worden begrepen? Ons onderzoek laat zien dat een eerder voorgestelde alternatieve verklaring die focust op politieke en eco-

nomische kennis, ook niet afdoende is. We vonden geen sterk bewijs dat laagopgeleiden zich meer tegen vrijhandel verzetten, omdat ze minder goed op de hoogte zijn van de macro-economische voordelen. Mede daarom hebben we een tweede alternatieve verklaring geformuleerd en onderzocht. Daarin staan de culturele aspecten van vrijhandel en de culturele verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden centraal.

Eerder onderzoek suggereerde al dat burgers weerstand tegen vrijhandel vooral als een cultureel vraagstuk zien: het hangt amper samen met een voorkeur voor economische herverdeling, terwijl er een aanzienlijke correlatie is met allerlei metingen voor weerstand tegen culturele diversiteit, zoals ethnocentrisme, nationalisme en autoritarisme. Dat blijkt ook in Nederland het geval. Dat wijst erop dat weerstand tegen vrijhandel is gericht tegen de culturele diversiteit die vrije handel met zich meebrengt in plaats van tegen de economische ongelijkheid die er ook mee gepaard gaat. Kortom, weerstand tegen vrijhandel behoort voornamelijk tot het domein van de culturele vraagstukken, waarin laagopgeleiden een 'conservatieve', 'autoritaire' of 'rechtse' positie innemen (Lipset, 1959).

Ons onderzoek laat zien, dat opleidingsverschillen in weerstand tegen vrijhandel in Nederland – net als opleidingsverschillen in andere culturele vraagstukken, zoals ethnocentrisme, autoritarisme en weerstand tegen het verstrekken van uitkeringen aan immigranten (Koster & van der Waal, 2014; Manevska et al., 2010) – vooral kunnen worden toegeschreven aan verschillen in cultureel kapitaal: de mate

waarin men de levensstijl van de culturele elite waardeert, vertoont en beheerst. Cultureel kapitaal komt voort uit langdurige, milieuspecifieke socialisatieprocessen (in gezin en opleiding) en heeft invloed op houdingen tegenover culturele vraagstukken, los van de impact van economische invloeden (cf. Waal & de Koster, 2015). De afgelopen decennia is in liberale democratieën onder hoge opleidingsgroepen de kritische bevraging van allerlei culturele scheidslijnen, en daarmee de waardering van culturele diversiteit, steeds saillant geworden. De verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden die hierop kunnen worden teruggevoerd – en waartoe verschillen in weerstand tegen vrijhandel dus blijken te behoren – duiden niet op een economische strijd tussen de *haves* en de *have nots*, maar om een cultuuroorlog tussen groepen met veel en weinig cultureel kapitaal.

Deze conclusie impliceert, dat de verbetering van de economische positie van laagopgeleiden er waarschijnlijk niet voor zal zorgen dat ze minder weerstand tegen vrijhandel gaan vertonen. Ook argumenten en beleidsmaatregelen gericht op het dempen van de negatieve economische consequenties voor laagopgeleiden zullen hun enthousiasme over open grenzen vermoedelijk niet doen toenemen.

## Bibliografie

- Hainmueller, J., & Hopkins, D. J. (2014). Public attitudes towards immigration. *Annual Review of Political Science*, 1417(1), 225-249.
- Karlson, K. B., Holm, A., & Breen, R. (2012). Comparing regression coefficients between same-sample nested models using logit and probit: A new method. *Sociological Methodology*, 42(1), 286-313.
- Koster, W. de & Waal, J. van der. (2014). Botsende opvattingen over etnische diversiteit en sociale orde: hoe verschillen tussen lager- en hogeropgeleiden te verklaren? In M. Bovens, P. Dekker, & W. Tiemeijer (Red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (pp. 165-190). Den Haag: SCP/WRR.
- Lipset, S.M. (1959). Democracy and working-class authoritarianism. *American Sociological Review*, 24(4), 482-501.
- Manevska, K., Waal, J. van der, Achterberg, P., Houtman, D., & Koster, W. de. (2010). 'Sommigen zijn gelijkjer dan anderen'. Economisch egalitarisme en verzorgingsstaatschauvinisme in Nederland. *Sociologie*, 6(1), 3-25.
- Waal, J. van der, & Koster, W. de. (2015). Naar een analytische stratificatiesociologie. Over klasse, status en ongelijkheid. *Sociologie*, 11(3-4), 372-401.

# Staat van ongenade: politiek onbehagen over de Nederlandse staat in de jaren 2000

Roy Kemmers, Stef Aupers, Dick Houtman en Jeroen van der Waal

---

## SAMENVATTING VAN

Kemmers, R., Aupers, S., Houtman, D., & Waal, J. van der. (2015). State of disgrace: Popular political discontents about the Dutch state in the 2000s. *Parliamentary Affairs*, 68(3), 476-493.

---

Overheden, politici en politieke partijen zijn de afgelopen decennia in westerse samenlevingen uit de publieke gratie geraakt. Er wordt echter vooral in algemene termen over dit politieke onbehagen gesproken, waardoor het onduidelijk is waar dat onbehagen precies om gaat en op welke manier dat onbehagen geformuleerd wordt. Er is, kortom, weinig zicht op hoe de burgers politiek begrijpen. In dit artikel onderzoeken we daarom politiek onbehagen in Nederland, zoals dat door de burgers zelf wordt geformuleerd.

In de gangbare praktijk om politiek onbehagen te onderzoeken onderscheiden we twee varianten met elk hun eigen merites en blinde vlekken. Allereerst is er de literatuur over populisme, die veel heeft bijgedragen aan begrip van het ideo-

logische wereldbeeld dat populistische partijen en politici uitdragen in hun partijprogramma's en uitspraken. Maar het focus vaak exclusief op onbehagen zoals geformuleerd in de politiek-institutionele sfeer en leert ons minder over het onbehagen onder de mensen. Daarnaast is er onderzoek naar vertrouwen in de politiek onder de bevolking. Dat onderzoek heeft wel aandacht voor het onbehagen van de bevolking, maar leunt sterk op surveyonderzoek. Dat onderzoek is uitstekend geschikt voor het analyseren van trends en het verklaren van verschillen, maar biedt minder inzicht in de klachten van burgers en de redenen die ze geven voor hun politieke onbehagen. Met de onderzoeksvraag 'waar gaat het politieke onbehagen in Nederland over?' hopen we het hedendaagse

politieke onbehagen en de culturele voedingsbodemp voor populistische partijen beter te begrijpen.

We bestuderen in deze casestudy het politieke onbehagen in Nederland in de periode 2000-2009, een periode waarin het politieke wantrouwen op de radar kwam en het populisme in de politiek gestalte kreeg in de personen van (vooral) Pim Fortuyn en Geert Wilders. Om het onbehagen van burgers te onderzoeken, hebben we besloten om de brievenrubriek van *De Telegraaf* te analyseren. Een brievenrubriek kan worden gezien als een vrij toegankelijke publieke sfeer. De brievenrubriek in *De Telegraaf* is bij uitstek een plek waar hedendaags politiek onbehagen wordt verwoord, gezien de anti-elitaire signatuur van de krant. We trokken eerst een representatieve steekproef uit het decennium aan brievenrubrieken (N = 1.186 brieven) en selecteerden daarna brieven die uiting gaven aan zorgen, frustraties en ontevredenheden over de overheid, haar organisaties en ambtenaren, politici en politieke partijen, wat we samenvatten onder de noemer 'de staat'. Die selectie van brieven (n = 120) is onderworpen aan een inhoudsanalyse volgens de principes van de gefundeerde theoriebenadering, wat resulteerde in drie types van politiek onbehagen, bepaald aan de hand van de beschuldigingen die in de empirische analyse naar boven kwamen: de incompetente staat, de vervreemde staat en de corrupte staat. De beschuldiging van 'de incompetente staat' is gebaseerd op argumenten waarbij de staat heeft nagelaten haar taken uit te voeren en waarbij ze wordt gecorrigeerd door de betreffende brieven-schrijvers. Zo schreef

iemand over de toenmalige minister Donner: 'Hoelang gaan we deze minister van Justitie nog laten klunzen en blunderen. En wanneer gaat hij zelf inzien dat Nederland klaar met hem is?' Kenmerkend voor dit type onbehagen is dat burgers vaak zelf oplossingen aandragen in de vorm van ontslag van de betrokken minister of burgemeester of een beleidsverandering. Het behelst, anders dan de volgende twee, geen omvattende systeemkritiek maar kaart concrete problemen aan.

Het vertoog van 'de vervreemde staat' komt voort uit beschuldigingen van kafkaëske lege betekenisloosheid, van losgeslagen te zijn van de dagelijkse werkelijkheid, wat tot uiting komt in ervaringen met ondoordringbare bureaucratie en politici die niet weten wat er in de samenleving gebeurt. Wanneer de minister van Verkeer een experiment aankondigt om mensen die zich aan de regels houden, te belonen, schrijft een lezer: '[d]it experiment toont aan dat de regelgevers de controle volledig kwijt zijn.' En als ondernemer, zo schrijft een ander, 'moet men zich met een kapmes een ondoordringbaar woud van veelal idiote regels zien te slechten voor men überhaupt aan de slag kan, laat staan het bedrijfje draaiend kan houden.'

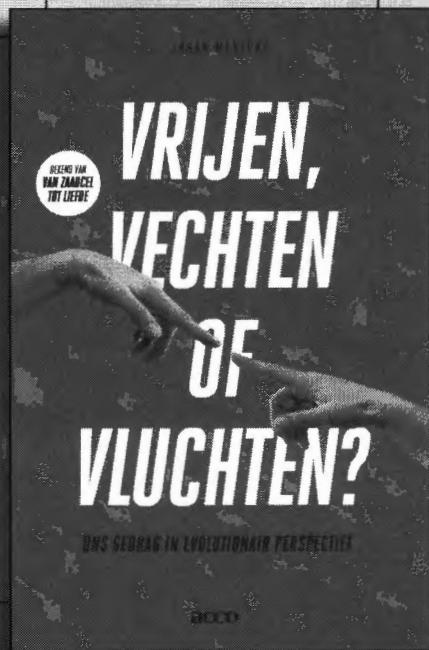
Als laatste onderscheiden we 'de corrupte staat'. Terwijl het vorige type een *amorele* staat suggereerde, wordt hier duidelijk een *immorele* staat geschetst. Niet het algemeen belang wordt gediend, zo is de beschuldiging, maar in plaats daarvan staan persoonlijke, collectieve of ideologische belangen centraal. '[D]e macht [wordt] verdeeld op de manier die [gevestigde] partijen het beste uitkomt. Er is straks niets veranderd. Na de stoe-

lendans der regenten is alleen paars een ander kleurtje geworden.' Een corrupte elite heeft de touwtjes in handen, zo luidt hierin de slotsom.

Deze studie toont een differentiatie binnen het politieke onbehagen in het begin van de 21ste eeuw in Nederland. Het belang daarvan wordt duidelijk wanneer we die differentiatie koppelen aan de 'oplossingen' die voor het 'probleem' politiek onbehagen in de literatuur naar voren worden gebracht. Sommigen stellen dat burgers voorzien van informatie of zorgen voor meer transparantie het politieke onbehagen kan dempen. De hier gesuggereerde differentiatie van het onbehagen nuanceert die claims. De geboden 'oplossingen' kunnen werken voor het onbehagen van het type 'incompetente staat', wat geïnterpreteerd kan worden als het vertoog van de mondige burger (*critical citizens*). Voor het onbehagen van de types 'de vervreemde staat' en 'de corrupte staat' – die duidelijk een algemener wantrouwen reflecteren – bieden ze waarschijnlijk weinig soelaas. Daarnaast kunnen die laatste types onbehagen wor-

den geïnterpreteerd als 'populistisch': het idee van een corrupte, van gewone mensen losgezongen elite. Daarmee wordt duidelijk, dat populisme ook buiten het institutioneel-politieke veld waarneembaar is. Dat toont dat populisme ook goed kan worden onderzocht in tijden dat het niet wordt gearticuleerd in het politieke domein.

Een beperking van dit onderzoek is dat we vooral 'rechts onbehagen' hebben bestudeerd, gezien de signatuur van *De Telegraaf*. Toekomstig onderzoek, bijvoorbeeld naar 'links onbehagen', kan uitwijzen of onze typologie slechts een deel van het palet in politiek onbehagen onder Nederlandse burgers omvat. Daarnaast zou de keuze voor brieven naar krantenrubrieken (in plaats van bijvoorbeeld online inhoud) de generaliseerbaarheid kunnen beperken. Een laatste vraag voor toekomstig empirisch onderzoek die we oproepen, is die naar de politieke consequenties van politiek onbehagen: leiden verschillende types politiek onbehagen tot verschillende types politiek gedrag?



Johan Mertens

## Vrijen, vechten of vluchten?

*Ons gedrag in evolutionair perspectief*

ISBN 9789462925649

ca. 260 blz.

€ 29,00 (excl. verzendingskosten)

Liefde en seks, gender en discriminatie, misdaad en straf, zonde en godsdienst: ze krijgen een wel bijzonder verrassende betekenis wanneer je ze bekijkt door de ogen van een bioloog. 'Menslief, waar kom je vandaan?' Dat is de kernvraag van dit boek, dat controversiële vragen als kapstok gebruikt om ons gedrag vanuit evolutionair perspectief door te lichten. We hebben het niet altijd bij het juiste eind wanneer we afgaan op ons gezond verstand. Dat maakt dit boek onontbeerlijk voor wie een helder inzicht wil krijgen in hoe wij ons als mens gedragen.

Doorgaans vinden we elkaar lief. Het leven is niet zomaar een *survival of the fittest*, waarbij we ten koste van anderen aan de bak komen. Empathie, altruïsme en liefde zijn perfect te verklaren

vanuit evolutionair perspectief. Maar waarom kan het altruïsme van een ouder voor zijn kind 'genetisch egoïsme' genoemd worden? We beweren sociale wezens te zijn, en toch maken we zoveel ruzie met elkaar, in onze relaties, in groepsverband en in de politiek, tot oorlogen toe.

Waarom beweren we monogaam te zijn, terwijl velen van ons vreemdgaan? Wat hebben hoofddoek en stropdas met seks te maken? Waarom denken vrouwen dat ze geëmancipeerd zijn, terwijl ze wereldwijd achtergesteld worden? Vanwaar de verschillen tussen man en vrouw, ook al behoren we tot dezelfde soort? Waar halen mannen het recht vandaan om de wereld naar hun hand te zetten? Is dat altijd zo geweest of is het ontstaan in lang vervlogen tijden? Wat is

een familie en waarom ontstaan er familietwisten?

Dit boek steunt op recent wetenschappelijk onderzoek, maar is ook geïnspireerd op de vele discussies die de auteur met zijn studenten voerde.

*Vrijen, vechten of vluchten?* is een geactualiseerde bewerking van de bestseller *Van zaadcel tot liefde* (2006).

### **Johan Mertens**

- doctor in de ecologie
- als bioloog verbonden aan de Universiteit Gent
- doceerde ecologie, sociobiologie en gedragsecologie, voornamelijk aan studenten psychologie, pedagogie, biologie, moraalwetenschappen, criminologie en politieke en sociale wetenschappen.

**Stef Aupers** is hoogleraar mediacultuur bij het Instituut voor Mediastudies van de KU Leuven. Zijn onderzoek richt zich op de mediatisering van cultuur en gamecultuur. E-mail: stef.aupers@kuleuven.be

**Caspar van den Berg** is universitair hoofddocent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. E-mail: c.f.van.den.berg@fgga.leidenuniv.nl

**Peter Bursens** is gewoon hoogleraar en Jean Monnet professor, ACIM, Universiteit Antwerpen. E-mail: peter.bursens@uantwerpen.be

**Jordy F. Gosselt** werkt als universitair docent communicatiewetenschap bij de Universiteit Twente. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de validiteit en betrouwbaarheid van methoden van communicatieonderzoek. E-mail: j.f.gosselt@utwente.nl

**Steven Van Hecke** is docent Europese en vergelijkende politiek, Instituut voor de Overheid, KU Leuven. E-mail: steven.vanhecke@kuleuven.be

**Louise Hoon** is doctoraal onderzoeker aan de Faculteit Economische en Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. E-mail: Louise.Hoon@vub.ac.be

**Dick Houtman** is hoogleraar sociologie van cultuur en religie aan de KU Leuven. Zijn meest recente boek is *Weber* (in druk, met R. Laermans). E-mail: Dick.Houtman@kuleuven.be. [www.dickhoutman.nl](http://www.dickhoutman.nl)

**Goele Janssen** is directrice van de Europese Beweging in België. E-mail: g.janssen@europese-beweging.be

**Roy Kemmers** is als docent sociologie verbonden aan het departement Social and Behavioural Sciences van het Erasmus University College in Rotterdam en als promovendus aan de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de EUR. E-mail: kemmers@euc.eur.nl

**Willem de Koster** is universitair hoofddocent cultuursociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Veel van zijn onderzoek betreft de ontwikkeling, achtergronden en gevolgen van cultureel conflict en onbehagen in westerse landen. E-mail: dekoster@fsw.eur.nl. [www.willemdekoster.nl](http://www.willemdekoster.nl)

**Sander Loones** is Europarlementslid en N-VA-ondervoorzitter. E-mail: sander.loones@europarl.europa.eu

**Ellen Mastenbroek** is hoogleraar European Public Policy aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit. E-mail: e.mastenbroek@fm.ru.nl



**Martin Nyhuis** werkt als parlementair assistent bij het Europees Parlement. Hij voerde dit onderzoek uit tijdens zijn studie aan de Universiteit Twente. E-mail: martin.nyhuis@gmail.com

**Gilles Pittoors** is doctoraatsstudent en onderwijsassistent aan GASPAR, Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. E-mail: gilles.pittoors@ugent.be

**Sebastiaan Princen** is hoogleraar bestuur en beleid in de Europese Unie aan het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. E-mail: S.B.M.Princen@uu.nl

**Martin Rosema** is als universitair docent politicologie verbonden aan de Universiteit Twente. Hij is redacteur van het tijdschrift *Political Psychology*. Hij is gespecialiseerd in verkiezingen, referenda en politieke psychologie. E-mail: m.rosema@utwente.nl

**Mathieu Segers** is hoogleraar eigentijdse Europese geschiedenis en Europese integratie aan de Universiteit Maastricht. E-mail: mathieu.segers@maastrichtuniversity.nl

**Hans Vollaard** is universitair docent Nederlandse en Europese politiek binnen het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. E-mail: vollaard@fsw.leidenuniv.nl

**Jeroen van der Waal** is universitair hoofddocent sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Veel van zijn onderzoek beoogt te verklaren hoe sociale stratificatie verbonden is met waardeoriëntaties, stemgedrag en gezondheidsverschillen in westerse landen. Voor meer informatie, zie [www.jeroenvanderwaal.com](http://www.jeroenvanderwaal.com). E-mail: jeroenvanderwaal@gmail.com

**Wouter Wolfs** is aspirant FWO-Vlaanderen, Instituut voor de Overheid, KU Leuven. E-mail: wouter.wolfs@kuleuven.be



# Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar [res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be).
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**
  - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
  - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
  - Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
  - Engelstalige keywords: maximum 6
  - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
  - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
  - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
    - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
    - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
    - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
    - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
    - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
  - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
  - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
  - artikels worden in Word-versie ingediend
  - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
  - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
  - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
  - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
  - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
  - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
  - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
  - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicalogisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicalogisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
  - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

**Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:**

**[www.respublica.be](http://www.respublica.be)**

## Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
  - Politiek essay: max. 7000 woorden
  - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
  - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

**Res Publica is abstracted in the following journals:** ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

## Inhoud

### Themanummer:

#### Europa in de Lage Landen

*Steven Van Hecke & Hans Vollaard (Red.)*

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

#### Aan de knoppen maar uit de pas? Eurosceptis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren

*Caspar van den Berg, Sebastiaan Princen en Ellen Mastebroek*

#### Europa in Vlaanderen: een verkennende analyse van de impact van Europese integratie op Vlaamse politieke partijen

*Gilles Pittoors, Wouter Wolfs, Steven Van Hecke en Peter Bursens*

#### 'A touchstone of consent?' Euroscepticisme in consensuseducatieën

*Louise Hoon*

### Deel 2 — Rubrieken

#### Essay: Democratisering leidt (niet) tot Europese desintegratie

*Hans Vollaard*

#### Symposium: Europa na het Brexit-referendum

*Mathieu Segers, Sander Loones en Goele Janssen*

#### Onderzoek uitgelicht:

##### De psychologie van electorale mobilisatie

*Martin Nyhuis, Jordy Gosselt en Martin Rosema*

##### Waarom zijn laagopgeleiden vaker tegen vrijhandel?

##### Drie verklaringen getoetst in Nederland

*Jeroen van der Waal en Willem de Koster*

##### Staat van ongenade: politiek onbehagen over de Nederlandse staat in de jaren 2000

*Roy Kemmers, Stef Aupers, Dick Houtman en Jeroen van der Waal*