



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van permissive consensus tot political by-pass: de politisering van de EU in Nederland

Berg, C.F. van den; Eijk, C.J.A. van

Citation

Berg, C. F. van den, & Eijk, C. J. A. van. (2012). Van permissive consensus tot political by-pass: de politisering van de EU in Nederland. In *Europa, burgerschap en democratie: Over de gespannen relatie tussen burgers en Europa en mogelijkheden om die te ontspannen* (pp. 41-55). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19862>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19862>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van permissive consensus tot political by-pass

De politisering van de EU in Nederland

Caspar van den Berg & Carola van Eijk

Tot aan 2005, het jaar waarin de Nederlandse kiezer ‘Nee’ zei tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag, hadden burgers, de Tweede Kamer en de media weinig aandacht voor Europa. Tegen de achtergrond van permissive consensus van de burgers, konden politici en ambtenaren vrij ongestoord ‘hun gang gaan’ met Europa. Na het Nederlandse ‘Nee’ veranderde die situatie. Anno 2012 heeft de kiezer meer te kiezen omdat er nu naast de traditionele links-rechts scheidslijn ook een duidelijke scheidslijn pro- en anti-Europa in het partijpolitieke landschap is gekomen: Europa is ten langen leste gepolitiseerd. Dat is op zich positief, maar het kan ook zorgen voor ontwrichting en patstelling in de nationale politieke arena. Ondertussen is het ook voor de burgers duidelijk geworden dat veel nationale beleidsbevoegdheden geleidelijk aan zijn overgeheveld naar de EU. Feitelijk worden de burgers steeds meer geregeerd door Europese instituties die hen politiek niet vertegenwoordigen en geen democratische verantwoording afleggen. Burgers kunnen daar op verschillende manieren mee omgaan: stemmen op extreme partijen; teleurgesteld de politiek de rug toekeren of buiten de vertegenwoordigende democratie om proberen het beleid te beïnvloeden. De nationale politieke leiders zouden dat tij kunnen keren door een eerlijk en eenduidig verhaal over Europa te vertellen, of dat nu in het Nederlandse parlement, in de Europese Raad of aan tafel bij Pauw en Witteman is.

1 Inleiding

Op 13 april 2005 zette Bart Chabot in het TV-programma ‘Barend en Van Dorp’ de toon van de campagne voor het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag. Hij besprak de *Grondwetkrant* die het kabinet had uitgebracht. Deze krant bevatte de letterlijke tekst van het Verdrag, waarover Nederlanders op 1 juni 2005 in een referendum konden stemmen. Het doel van de uitgave was het informeren van het brede publiek, zodanig dat Nederlanders warm gemaakt zouden worden om vóór het Verdrag te stemmen. Tot op dat moment hadden de Nederlandse *mainstream* media amper aandacht aan dit onderwerp besteed. Ook Barend en Van Dorp zelf waren die dag nog zeer terughoudend geweest om Chabot hierover in hun programma te laten spreken: ‘Het *lééft* niet en het *scóórt* niet’.¹⁸

¹⁸ Gesprek met Bart Chabot, Den Haag, 19 juni 2012.

In de bespreking van de krant legde Chabot als eerste de vinger op de zere plek: of je de tekst nu van voor naar achter, van achter naar voren, of kriskras las, de tekst was even onbegrijpelijk als ontoegankelijk voor de gemiddelde burger. Meteen drongen de vragen zich aan tafel op: wiens idee was het om een zodanig onleesbaar document door het hele land te verspreiden en hoe kon het kabinet denken dat Nederlanders op deze manier enthousiast voor Europa zouden worden? Bij uitstek tekenend voor de toenmalige houding van politici was de reactie van Joop Atsma, destijds CDA-Kamerlid en ook tafelgast, die, nadat men aan tafel had vastgesteld dat deze krant de pet van de burger ver te boven ging, zei: ‘Nou, dan moeten we vooral allemaal vóór stemmen, dan zijn we overal vanaf’.¹⁹ De rest is geschiedenis.

In deze bijdrage gaan wij in op het vraagstuk van de politisering van Europa in Nederland: in hoeverre lééft Europa in de Nederlandse parlementaire politiek, de media, en onder de bevolking? Daarnaast gaan we in op de vraag wat voor gevolgen de politisering van Europa (of het gebrek daaraan) heeft voor het functioneren van de nationale democratie. De bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst schetsen wij de situatie ‘pre-2005’, die ruwweg gekenmerkt kan worden door de term *permissive consensus*. Vervolgens onderzoeken wij op verschillende manieren de ontwikkeling in de politisering van Europa in de Nederlandse politiek, media en samenleving. Ten slotte komen wij tot een duiding van de impact van Europese integratie op de nationale democratie.

2 De periode ‘pre-2005’: desinteresse en steun bij burgers, media en parlement

Tot aan 2005 waren Europa en Europese integratie maar heel zelden onderwerp van discussie in de Tweede Kamer, in de kranten of onder burgers. Dit terwijl ondertussen de Nederlandse regering en haar ambtenaren stevig meebouwden aan het Europese institutionele kader, en zij in vergelijking met hun collega’s uit andere lidstaten vaker vooraan stonden om bevoegdheden naar de Europese Commissie over te dragen. In Nederland maalde slechts een enkeling erom. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit fenomeen van *permissive consensus* vaak gebruikt als verklaring voor Europese integratie. *Permissive consensus* wil in deze context zeggen dat burgers weinig sterke gevoelens vóór of tegen een bepaald onderwerp hebben, en dat elites zodoende weinig moeite doen om hun keuzes aan burgers uit te leggen of deze keuzes onderwerp van strijd met hun politieke concurrenten maken. In het geval van Europese integratie kon deze *permissive consensus* ontstaan, doordat geëuropeaniseerde beleidsonderwerpen over het algemeen technisch van aard waren en weinig directe gevolgen hadden voor individuele burgers (Inglehart, 1971; Lindberg en Scheingold, 1970; Moravcsik, 1991; Stavridis, 1992).

Politici is vaak verweten dat zij deze *permissive consensus* verkeerd hebben ingeschat en het een voor politici comfortabele illusie was. Toch was de *permissive consensus*, in ieder geval tot aan het begin van de jaren 2000, reëel en geen misvatting van de politieke elite, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit onderzoek dat aantoonde dat burgers hun keuze bij verkiezingen voor het Europees Parlement veelal

¹⁹ <http://www.barendenvandorp.nl/uitzendingen/uitzending-13-04-2005>.

lieten bepalen door onderwerpen die op dat moment speelden in de nationale politieke arena (Van der Eijk en Franklin, 1991, 1996a, 1996b, 2004; Carrubba en Timpone, 2000).

Een verklaring voor het bestaan van een *permissive consensus* komt van Stimson (1991). Een rationeel individu gaat volgens Stimson pas belang stellen en zich verdiepen in een onderwerp wanneer beleidskeuzes buiten zijn/haar acceptatie-zone vallen. Omdat het moeite kost om je in een onderwerp te verdiepen, zullen individuen die investering alléén maken als het voorgestelde beleid ver genoeg af ligt van wat diegene als het ideale punt ziet. Hoe hoger de kosten van het zich verdiepen, en hoe dichter het voorgestelde beleid bij het ideale punt van het individu ligt, hoe kleiner de kans dat het individu de moeite zal nemen om zich te informeren en een standpunt in te nemen. Het beleidsspectrum wordt zo verdeeld in drie delen: 1) het deel met beleidskeuzes die te ver links liggen van wat het publiek acceptabel vindt; 2) het deel met beleidskeuzes die te ver rechts liggen van wat het publiek acceptabel vindt; en 3) een 'zone van berusting' daar tussenin. Een rationele politicus, die graag herkozen wil worden, zal zorgen dat hij/zij binnen de 'zone van berusting' blijft.

De *permissive consensus* was dus een wezenlijk verschijnsel en burgers boden politici de ruimte om 'hun gang te gaan' met Europa. Toch is het vreemd dat politici zo verrast waren toen die *permissive consensus* opeens verdwenen bleek te zijn, omdat al vanaf de tegenvallende resultaten in referenda over het Verdrag van Maastricht in Frankrijk en Denemarken in 1992 gesproken werd over de erosie van de *permissive consensus*. Vanuit die optiek is het de Nederlandse politieke elite wel aan te rekenen dat zij deze signalen vanaf 1992 niet opgepakt heeft en dat de *rude awakening* voor Nederland pas op 1 juni 2005 plaats had.

3 De periode 'post-2005': alles moet anders?

Over de uitslag van het referendum is veel geschreven (Steunenberg, Toonen en Voermans, 2006; WRR, 2007). Bestuurlijk gingen er veel stemmen op om het in en met Europa nu echt eens over een andere boeg te gooien. Europa moest in Nederland binnenland worden, en Nederland moest in Europa een kritische partner worden. De mandaten die Nederlandse ambtenaren meekregen naar overleggen en onderhandelingen in Brussel werden scherper en (in eerste instantie althans) minder meegaand. De Tweede Kamer kreeg een veel stevigere ondersteuning op EU-dossiers, met als opdracht om Europa ook voor niet-EU-woordvoerders een normale bestuurslaag maken. De regering onderhandelde krachtig toen het Grondwettelijk Verdrag overgegoten werd in het Hervormingsverdrag en later het Verdrag van Lissabon. Inmiddels kunnen wij vaststellen dat van die post-2005 agenda weliswaar niet alles, maar wel een behoorlijk deel terecht is gekomen (Van den Berg, 2011).

Tot zover wat er op bestuurlijk vlak gebeurde. Een ander belangrijk gevolg van het referendum van 2005 was dat er veel aandacht is gekomen voor de kloof tussen enerzijds Europa en de politieke elite, en anderzijds burgers. Als een van de belangrijkste oorzaken van het Nederlandse 'Nee' werd de verwaarlozing van Europa in het nationale politieke discours en in de nationale media aangewezen. De *permissive consensus* was verdwenen, omdat Europees beleid gaandeweg veel méér dan alleen technisch van aard was geworden en directe gevolgen voor individuele burgers

gaandeweg steeds zichtbaarder en voelbaarder waren geworden. Die toegenomen alledaagse zichtbaarheid en voelbaarheid van Europa had zich niet laten weerspiegelen in een toename van aandacht voor Europa in het politieke en het publieke debat.

Deze *mismatch* tussen a) het technocratische EU-niveau waar beleidskaders worden gesteld; en b) het nationale niveau waar men verwacht dat een politiek-maatschappelijk debat plaatsvindt, is geproblematiseerd als *policy-without-politics*²⁰ op EU-niveau en *politics-without-policy*²¹ op nationaal niveau (Schmidt, 2006; Van den Berg, 2011). Het onderliggende argument is als volgt: nationale democratie heeft sterk te lijden onder Europese integratie, doordat EU-brede kaders binnenlandse partijpolitieke concurrentie beknotten. Steeds meer beleid heeft zich verplaatst van de nationale naar de Europese arena, waardoor burgers steeds minder directe invloed kunnen uitoefenen op het EU-beleid dat hen raakt.

Samen vormen *policy-without-politics* en *politics-without-policy* een gespiegeld legitimiteitsprobleem voor zowel het Europese als het nationale niveau. Deze spiegeling komt voornamelijk voort uit het grote verschil tussen het politieke spel op het Europese niveau en het politieke spel op het niveau van de lidstaten. Terwijl het nationale niveau gekenmerkt wordt door partijpolitiek, komen nationale politieke partijen er in de Europese besluitvorming nauwelijks aan te pas. Dat wordt duidelijk als we naar drie belangrijke plaatsen van Europese besluitvorming kijken. In de eerste plaats de Raad: de ministers van de lidstaten behartigen in de Raad het belang van de lidstaat als geheel, en niet zozeer dat van de electorale meerderheid die hun partij aan de macht heeft geholpen. In de tweede plaats het Europees Parlement: de cross-nationale partijgroepen verwateren nationale partijpolitieke standpunten en als supranationaal orgaan spreken de EP-leden voor het ‘Europese algemeen belang’, en niet voor een bepaalde electorale meerderheid. Ten derde de Commissie: de Commissie geeft véél ruimte aan belangengroepen uit de lidstaten of Europese koepels van die belangengroepen, en géén ruimte aan nationale politieke partijen, waardoor burgers die EU-beleid willen beïnvloeden effectiever kunnen lobbyen in Brussel dan via hun nationale volksvertegenwoordigers (Braun en Van den Berg, 2013).

20 *Policy-without-politics* wil zeggen dat er op EU-niveau veel beleid gemaakt wordt met grote gevolgen voor burgers in de lidstaten, maar dat dit beleid tot stand komt zonder de partijpolitieke competitie (en dus: de democratische legitimatie) die kenmerkend is voor de nationale arena.

21 *Politics-without-policy* wil zeggen dat er in de nationale arena veel partijpolitieke competitie is, maar een sterk afgenomen capaciteit om zelf beleidskaders te stellen.

4 2005-2012: de kloof tussen Europa en de Nederlandse burger gedicht? Of toch niet?

De afgelopen jaren heeft zich een aantal belangrijke gebeurtenissen voorgedaan dat logischerwijs een impact zou kunnen hebben op de politisering van de EU in Nederland. Dat is ten eerste het Nederlandse 'Nee' van 1 juni 2005, ten tweede het uitbreken van de economische crisis (oktober 2008), ten derde het uitbreken van de eurocrisis (december 2009) en ten vierde het grote reddingsplan voor de euro en de EU-economie (september 2011). Elk van deze gebeurtenissen zou kunnen leiden tot een toename van het nationale politieke en maatschappelijke debat over Europa en Europese integratie. Het ligt voor de hand dat het 'Nee' van 2005 heeft geleid tot meer debat, doordat er lering is getrokken uit de onvrede over de gebrekkige politieke communicatie en maatschappelijke input als het om de EU gaat. Ook de economische crisis zal Europese zaken waarschijnlijk hoger op de politieke en maatschappelijke agenda hebben gezet. En natuurlijk de eurocrisis zelf: de zorgelijke ontwikkelingen in zuidelijk Europa waren aanleiding voor de Nederlandse regering om afspraken over verregaande begrotingsdiscipline in alle EU-lidstaten te maken, die vanzelfsprekend ook de Nederlandse begrotingsruimte hebben ingeperkt.

Ook als we naar de binnenlandse politiek kijken, is er reden om aan te nemen dat Europa inmiddels is doorgedrongen tot het hart van de politieke arena. Ten eerste is het niet waarschijnlijk dat de Catshuis-onderhandelingen in april 2012 mislukt zouden zijn, het kabinet daarna gevallen zou zijn, en het Kunduz-akkoord tot stand was gekomen, zonder de druk die uitgaat van de door Rutte e.a. in EU-verband gemaakte afspraken. Ten tweede hebben partijen Europa tot een verkiezingsissue verklaard: de PVV is deels van zijn anti-islam retoriek afgestapt en laat nu voornamelijk anti-EU retoriek horen. Dat komt treffend tot uiting in de titel van het PVV-partijprogramma 2012-2017: *Hún Brussel, óns Nederland*. De PVV wil dat Nederland de euro laat vallen en dat Nederlanders zich in een referendum kunnen uitspreken over wel of niet binnen de EU blijven. Ook de SP profileert zich als sterk anti-EU: zij wil niets weten van de drie procentnorm betreffende het begrotingstekort en wil privatisering en marktwerking die in het kader van de interne markt zijn doorgevoerd, terugdraaien. De PvdA probeert met de SP te concurreren door eveneens de Europees afgesproken norm van drie procent af te wijzen, en ook de VVD speelt met een eurosceptische houding.²²

Zijn de bovenstaande ontwikkelingen ook door middel van een kwantitatieve empirisch analyse te onderbouwen? In deze paragraaf geven we een voorzichtige aanzet daartoe. Hiervoor hebben wij onderzocht of een ontwikkeling naar meer politisering van de EU in de binnenlandse maatschappelijke en politieke arena is waar te nemen. Voor de politieke arena hebben we gekeken of de leden van de Tweede Kamer in hun debatten vaker naar de Europese Unie zijn gaan verwijzen. Om dit inzichtelijk te maken, hebben we het aantal Handelingen van de Tweede Kamer in beeld

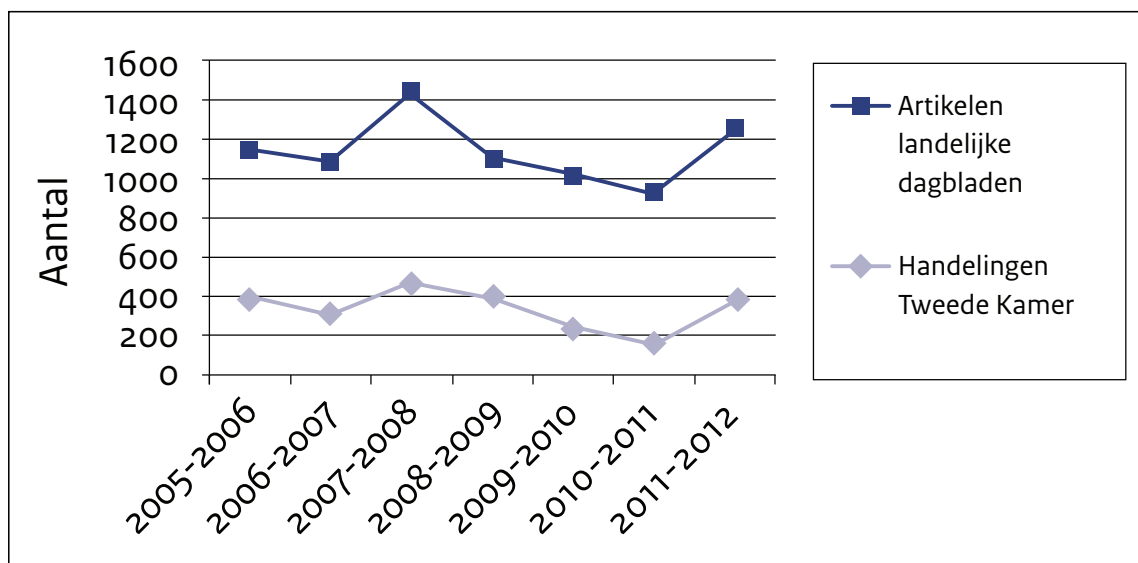
22 *The Economist*, 23 juni 2012, 'Gloom in polderland. A lousy economy and a weak government make the Dutch less Teutonic': <http://www.economist.com/node/21557348>.

gebracht waarin verwezen wordt naar de EU.²³ Voor de maatschappelijke arena hebben wij onderzocht of binnen de landelijke dagbladen bij de bespreking van de binnenlandse politiek meer of minder aandacht geschonken wordt aan de EU.²⁴ Hierbij hebben we de periode juni 2005 tot juni 2012 onderzocht, oftewel de periode van na het Nederlandse 'Nee'.

Deze manier van dataverzameling heeft een aantal betrouwbaarheids- en validiteitsproblemen. De belangrijkste is de vertekening die optreedt als gevolg van de demissionaire status van het kabinet in 2010 van 20 februari tot 14 oktober. Dit resulteert in een relatief lager aantal Handelingen. Meer – en uitgebreider – onderzoek zal daarom nodig zijn om een beter en completer beeld te krijgen. Toch is het interessant om in deze bijdrage de gevonden resultaten nader te bekijken (zie figuur 1 hiernaast).

-
- 23 De gegevens hiervoor zijn opgezocht via de Officiële Bekendmakingen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>) in mei en juni 2012. Via de Parlementaire documenten is specifiek gezocht naar Handelingen van de Tweede Kamer. Vervolgens zijn alle hoofdonderwerpen (en bijbehorende subonderwerpen) meegenomen met uitzondering van 'Internationaal', omdat de post 'Europese Zaken' hier al deel van uitmaakt. Voor de zoekterm is een afweging gemaakt tussen vier termen: 'EU', 'Europese Unie', 'Europa' en 'Brussel'. 'Brussel' bleek het minst gangbaar te zijn, terwijl 'Europa' veel ruis oplevert doordat het naar een continent verwijst en daardoor ook resultaten oplevert die niet over de EU gaan. Dat betekent dat een afweging gemaakt moest worden tussen 'EU' en 'Europese Unie'. De laatste is de officiële benaming en bleek relatief vaker voor te komen in de titel van de Handelingen. De term 'EU' bleek meer indicatief te zijn voor wat politici uitspreken.
- 24 De gegevens hiervoor zijn opgezocht via LexisNexis Academic in juni 2012. Daarbij is gezocht in alle landelijke dagbladen die in de database zijn opgenomen. Doel van de dataverzameling is te kijken hoe vaak de EU wordt besproken in relatie tot de binnenlandse politiek. Daarom is gekozen voor de zoektermen 'EU' en 'Tweede Kamer'. Omdat de zoekmachine bij de eerste zoekactie 'EU' als lettercombinatie ziet en niet als woord, is het niet mogelijk op deze manier in een keer een zoekactie uit te voeren. Daarom is eerst gezocht op 'Tweede Kamer' en zijn de resultaten vervolgens verwijnd op 'EU' als woordcombinatie.

Figuur 1. Het verloop in de mate van politisering van de EU in de Nederlandse binnenlandse arena, afgemeten aan a) het aantal artikelen in de nationale dagbladen waarin de EU wordt besproken in relatie tot de binnenlandse politiek, en b) het aantal Tweede Kamer debatten over onderwerpen van binnenlands beleid waarin de EU besproken wordt (2005-2012; jaren van juni tot juni)



Figuur 1 laat een stijging zien van de mate van politisering in zowel de Tweede Kamer als in de dagbladen in 2007-2008. Deze stijging is te verklaren, doordat in deze periode het oude Grondwettelijk Verdrag omgevormd werd tot het Hervormingsverdrag, dat uiteindelijk als het Verdrag van Lissabon aangenomen werd. Daarna treed een daling op om vervolgens na het 'dieptepunt' 2010-2011 weer te stijgen. In die periode vonden – op 9 juni 2010 – Tweede Kamerverkiezingen plaats en was er, zoals gezegd, een demissionair kabinet. Dat verklaart de forse daling. Hieruit is het ook logisch te verklaren dat in het jaar erna een stijging optreedt. Toch is deze stijging vrij scherp. Het aantal aan de EU gerelateerde krantenartikelen en Handelingen stijgt verder dan het niveau van voor het 'demissionaire jaar' en komt zelfs boven (kranten) of gelijk aan (Tweede Kamer) het niveau van 2005-2006. Dit lijkt er – zeker wat betreft de aandacht in de media – op te duiden dat in de politieke en vooral de maatschappelijke arena meer aandacht is gekomen voor de Europese Unie.

Ook is Europa bij kiezers met stip gestegen in het rijtje van onderwerpen onderwerpen op basis waarvan zij hun stemkeuze bepalen, zo meldt TNS NIPO eind juni 2012.²⁵ In de periode 2004-2010 schommelde het percentage kiezers dat haar of zijn stem bepaalde op basis van wat partijen met Europa wilden, tussen de nul en twee. In juni 2012 is dit percentage opgelopen tot tien. Daarmee is Europa, na economie, zorg en sociale zekerheid het thema op basis waarvan de meeste kiezers van plan zijn hun stemkeuze te bepalen, zie tabel 1.

25 TNS NIPO, 22 juni 2012, *Verkiezingen gaan nu écht over Europa: voor en tegenstanders integratie EU slaan aan op verkiezingsthema Europa*: <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>.

Tabel 1. Percentage kiezers dat haar/zijn stemkeuze vooral laat bepalen door de genoemde onderwerpen

Thema's die DOORSLAG geven in stemgedrag	Dec. 2004	Juli 2006	Nov. 2006	Sept. 2008	Sept. 2009	Mei 2010	Juni 2012
	%	%	%	%	%	%	%
Economie	14	24	19	17	20	20	23
Gezondheidszorg en welzijn	15	15	17	18	18	17	18
Sociale zekerheid	17	20	23	15	18	16	16
Europese Unie (samenwerking, zeggenschap)	1	2	0	1	0	1	10
Onderwijs	4	4	4	4	4	4	6
Bestrijding criminaliteit/ terrorisme	15	6	8	12	8	11	5
Ethische kwesties	9	8	9	13	9	9	4
Overheidsdienstverlening	5	7	3	3	3	4	4
Integratie moslims en allochtonen	6	3	5	4	6	7	3
Milieu	2	2	4	3	2	3	3
Democratie/ bestuurlijke vernieuwing	1	1	1	1	1	1	2
Toestand in de wereld	3	2	1	1	1	1	1
Verkeer en vervoer	1	0	1	1	1	1	1

Bron: TNS NIPO, <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>

Hier moet echter wel bij opgemerkt worden dat bovenstaande uitkomsten niet per se iets zeggen over de mate waarin burgers een meer of minder uitgesproken mening hebben over het Nederlandse lidmaatschap van de EU. Je zou verwachten dat wanneer meer burgers de EU de doorslag laten geven bij het bepalen van hun stemkeuze, er ook meer burgers zouden zijn die een uitgesproken mening hebben over Europa. Maar in werkelijkheid blijkt het percentage burgers dat géén mening heeft over Europa in juni 2012 verdubbeld te zijn ten opzichte van augustus 2005, en is zelfs de groep burgers die een sterke mening over Europa heeft (vóór dan wel tegen), gedaald van 39 procent in 2005 tot 28 procent in juni 2012. Uit de cijfers van TNS NIPO is dus niet op te maken dat het Nederlandse electoraat sinds 2005 gepolariseerder is geraakt over het onderwerp Europa, of dat de groep van mensen die zich geen mening hebben gevormd over Europa sinds 2005 kleiner is geworden.

Tabel 2. Mening van kiezers over het Nederlandse lidmaatschap van de EU

Bent u in het algemeen voor- of tegenstander van Nederland in de EU?	Aug. 2005	Mei 2009	Mei 2010	Sept. 2011	Dec. 2011	Mei 2012	Juni 2012
	%	%	%	%	%	%	%
Sterk voor	30	35	24	16	27	19	18
Enigszins voor	39	38	52	41	39	38	40
Enigszins tegen	16	10	13	21	17	18	18
Sterk tegen	9	5	5	9	8	11	10
Weet niet / geen mening	7	13	7	13	9	15	14

Bron: TNS NIPO, <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>

De statistische gegevens leveren dus geen eenduidig beeld op: enerzijds lijkt Europa inmiddels het hart van de vaderlandse politiek en het nationale maatschappelijke debat te hebben bereikt, anderzijds hebben de belangrijke politieke en economische gebeurtenissen van de afgelopen jaren er niet voor gezorgd dat er beduidend sterkere gevoelens voor of tegen de Europese Unie zijn ontstaan. Hier doet zich een paradox voor die mogelijk verklaard kan worden met behulp van de termen van Stimson: het feit dat méér mensen Europa belangrijk genoeg vinden om hun stemkeuze hierop te baseren geeft aan dat de beleidskeuzes steeds meer gevoelsmatig buiten de acceptatie-zone van burgers zijn komen te liggen. Echter, tegelijkertijd is Europese samenwerking als onderwerp steeds ingewikkelder geworden, waardoor de kosten voor burgers om zich te verdiepen en vast te stellen waar precies de grenzen van hun acceptatie-zone liggen, (laat staan wat voor hun het ideale punt is) verhinderen dat zij zelf een standpunt innemen. Het lijkt erop dat de cijfers weergeven dat burgers zich enerzijds realiseren dat met 'de toekomst van Europa' voor hen zeer veel op het spel staat, maar dat zij tegelijkertijd (nog) niet geprikkeld of bereid zijn zich in de EU te verdiepen. Dat verdiepen laten kiezers graag aan de politieke partijen en hun leiders over, waardoor leiders met 'een verhaal' over Europa in dit tijdsgewricht steun krijgen. Kortom, de *permissive consensus* is voorbij omdat de Europese ontwikkelingen gevoelsmatig buiten de acceptatie-zone van burgers zijn komen te vallen, maar van maatschappelijke polarisatie is (nog) geen sprake omdat de kosten om zich te verdiepen in de EU en een eigen standpunt in te nemen, ook omhoog zijn gegaan.

Dit lichtelijk diffuse beeld neemt in ieder niet de vraag weg, hoe we de impact van Europese integratie op de nationale politieke arena en het functioneren van de nationale democratie moeten duiden. Hoe groot is die impact en is die impact positief of negatief voor het verloop van het democratisch proces en de betrokkenheid van burgers bij de politiek? In het resterende deel van deze bijdrage proberen we deze vraag te beantwoorden.

5 Directe en domino-effecten op het functioneren van de nationale politiek

Op het eerste gezicht zorgt de economische crisis, en recentelijk de eurocrisis, voor een politisering van de EU. Dat is op zichzelf goed nieuws: het mobiliseert burgers zich een mening te vormen over Europa en zorgt voor een groter gevoel van betrokkenheid bij het democratische proces over Europa. Bovendien leidt deze politisering tot een opleving van de vertegenwoordigende politiek: het debat en de strijd binnen partijen en tussen partijen over Europa zetten de verhoudingen en standpunten op scherper dan deze de afgelopen decennia hebben gestaan. Zo creëert de toegenomen politieke lading van Europa een extra scheidslijn binnen het nationale partijpolitieke landschap: naast links en rechts hebben we ook in toenemende mate te maken met de scheidslijn pro- en anti-Europa. De kiezer lijkt dus meer te kiezen te hebben.

Naast dit goede nieuws zijn er ook veel aspecten die juist nadelig uitpakken voor het nationale politieke proces en de betrokkenheid van burgers bij die nationale politiek. In de meest directe zin gaat dat over dezelfde extra scheidslijn die het gevolg is van de politisering van Europa: deze kan voor ontwrichting en patstelling in de nationale politieke arena zorgen.

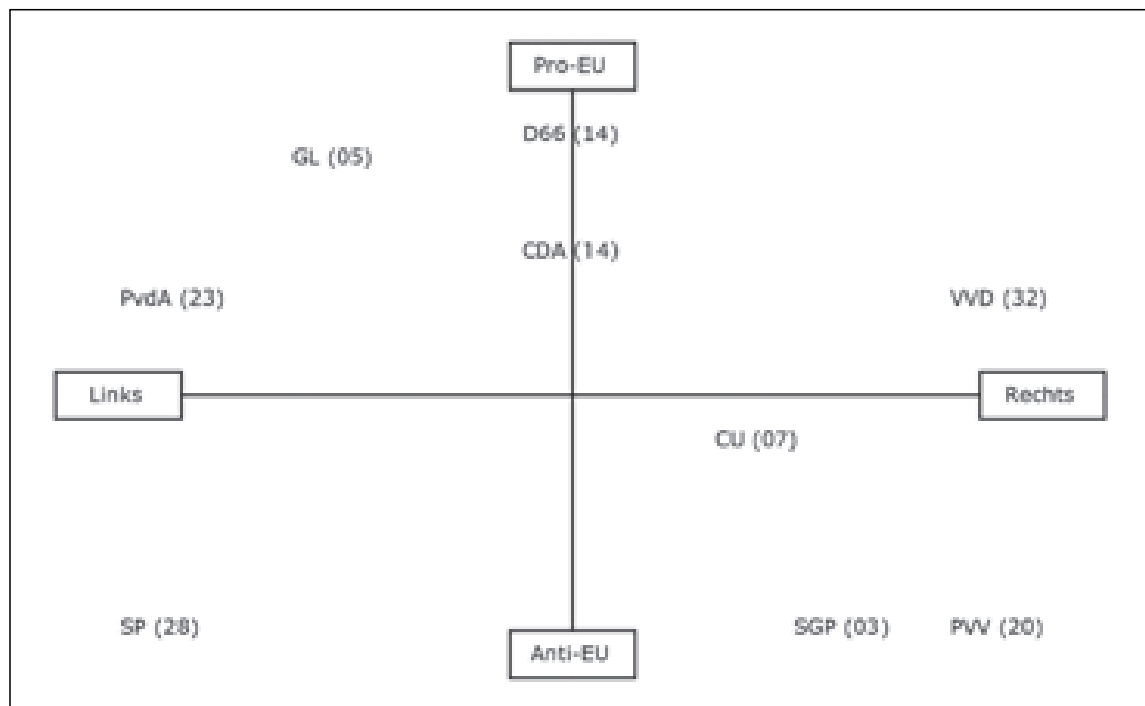
Hoe dit werkt kan geïllustreerd worden aan de hand van twee voorbeelden. De Britse Labour Party was in het begin van de jaren tachtig intern sterk verdeeld over de vraag of Groot-Brittannië wel of niet bij de EU moest blijven. Dat leidde tot een afsplitsing van een kleine groep die verder ging als de Social Democratic Party (SDP) en verkleinde de Labour Party zodanig dat zij de verkiezingen niet meer kon winnen van de Conservatives. Ook in Frankrijk deden zich problemen voor. In de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2002 had Jean-Pierre Chevènement zich afgescheiden van de Parti Socialiste, omdat hij een duidelijke anti-EU koers wilde varen. Chevènement stelde zich kandidaat voor het presidentschap en zat daarmee de in eerste instantie kansrijke kandidaat van de Parti Socialiste, Lionel Jospin, in het vaarwater. Jospin eindigde in de eerste ronde als derde, nog ná de extreemrechtse kandidaat Le Pen. De tweede ronde ging tussen de gematigd-rechtse Chirac en Le Pen, zonder linkse kandidaat (Kriesi, 2007).

Beide voorbeelden komen voort uit landen met meerderheidskiesstelsels, waar de politieke strijd zich afspeelt langs de scheidslijn links-rechts, en waar je om te winnen alle krachten aan één kant van de scheidslijn moet zien te bundelen. Nederland kent met zijn systeem van evenredige vertegenwoordiging een andere dynamiek: wij hebben meerdere partijen met onderling verschillende agenda's, die niet allemaal netjes aan de ene of de andere kant van de links-rechts scheidslijn vallen. Om die reden is lang gedacht dat de ontwrichtende werking van een extra scheidslijn langs pro-EU en anti-EU aan landen als Nederland voorbij zou gaan: zij kenden al meerdere scheidslijnen, en zouden een extra scheidslijn ook wel kunnen accommoderen (Schmidt, 2006).

Dat sommige partijen een meer pro- of meer anti-Europese houding hebben hoeft niet doorsslaggevend te zijn voor een overwinning van 'links' dan wel 'rechts', maar het maakt coalitievorming na de verkiezingen wel lastiger. Dat bleek al na de verkiezingen van 2010 toen er een gedoogconstructie aan te pas moest komen om ervoor te zorgen dat VVD, CDA en PVV samen een

meerderheid konden vormen, maar de anti-EU agenda van de PVV binnen het kabinet zou botsen met de gematigde pro-EU agenda van VVD en CDA. De verwachting is dat ook bij de verkiezingen van 2012 twee anti-EU partijen (SP en PVV) bij de grootste partijen zullen horen.

*Figuur 1. Het Nederlandse politieke landschap langs de scheidslijnen links-rechts en pro- en anti-EU.²⁶
Tussen haakjes de verwachte uitslag van de verkiezingen op 12 september 2012 (in aantallen zetels)
op basis van de peiling van de Politieke Barometer op 1 juli 2012*



Het blijkt dus dat ook in coalitiesystemen de nieuwe scheidslijn tussen pro- en anti-EU partijen een sterke impact heeft op het politieke landschap en de mogelijkheden om een werkbare meerderheid te vormen.

²⁶ De positionering van de partijen is door de auteurs bepaald op basis van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2012. Nota bene: naast de pro- of anti-EU dimensie is een veelgebruikte dimensie de socio-culturele kloof (Kitschelt, 2000, Knutsen en Scarborough, 1995, Esping Anderson, 1999). Deze dimensie gaat over verschillende perspectieven op maatschappelijke onderwerpen zoals het milieu, multiculturalisme, de gelijkheid tussen man en vrouw en immigratie (Inglehart, 1997; Kriesi et al., 2006). Deze dimensie lijkt echter sterk samen te hangen met de pro- of anti-EU dimensie, met als link de tweedeling tussen winnaars en verliezers van globalisering.

Een minder direct, maar ook zeer belangrijk, nadelig gevolg van Europese integratie heeft betrekking op de betrokkenheid van burgers bij de nationale politiek. Die betrokkenheid heeft indirect te lijden gehad van de geleidelijke overheveling van beleidsbevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. Die stelselmatige overheveling is een essentieel onderdeel van Europese integratie, en haalt beleidsvrijheid weg uit de nationale politieke arena. Als het beleid op een bepaald terrein al in Brussel beklonken is, en er weinig manoeuvreerruimte op Haags niveau overblijft, heeft het voor ministers en Kamerleden weinig zin om daar alsnog nationaal een groot politiek nummer van te maken. Beter zou het zijn om er vooraf, in de voorstel- en onderhandelingsfase, dat politieke nummer van te maken, maar dat gebeurt zelden omdat in deze fase vooral ambtenaren actief zijn, en niet de Tweede Kamer. Het gevolg is dat veel beleid dat in Brussel is vastgesteld, in de Kamer behandeld wordt als zouden het technische dossiers zijn, die in de Kamer afgehamerd moeten worden. In zo'n context hebben politieke partijen nog maar weinig ruimte om onderling van standpunten te verschillen en devalueert de nationale strijd om de gunst van de kiezer (Haupt, 2010; Katz en Mair, 2009; Mair, 2004, 2006; Ward et al., 2011).

Daar komt nog bij dat het nationale politieke debat verarmt, doordat wanneer deze beleidsonderwerpen door Europeanisering van de nationale politieke agenda zijn afgevallen, nationale politici ook niet meer naar die onderwerpen lijken om te kijken. Die onderwerpen hoor je dan niet meer terugkomen in het 'verhaal' van nationale politici. Wat hebben politici er bij te winnen om zich nog druk te maken over zaken waarover zij niets meer te zeggen hebben? Dat verklaart waarom wij sinds 2002, toen de euro ingevoerd werd, weinig meer gehoord hebben over monetair beleid, totdat het te laat was.

EU-beleid wordt alleen in het binnenland politiek als het zeer controversieel is. Dat bleek bijvoorbeeld toen het kabinet-Rutte op initiatief van de PVV iets moest gaan doen aan het Europese immigratiebeleid. Maar, zoals in dezelfde casus bleek, eindigen zulke ervaringen toch vaak in een teleurstelling voor degene die dacht het EU-beleid gemakkelijk te kunnen aanpassen. Een teleurstelling die vervolgens bijdraagt aan een verdere afkalving van het vertrouwen van burgers in 'de politiek'.

6 Slotbeschouwing

Alle hierboven genoemde gevolgen van Europese integratie voor de nationale politiek kunnen belangrijke domino-effecten hebben op het geloof en het vertrouwen van burgers in de nationale democratie. Wanneer in toenemende mate blijkt dat burgers feitelijk geregeerd worden door instituties die hen niet politiek vertegenwoordigen en ook geen democratische verantwoording afleggen (Mair, 2006), neemt de kans op twee soorten kiezersgedrag toe: 1) extreem stemmen, en 2) teleurgesteld de politiek de rug toekeren. Voor beide soorten gedrag is het bewijs goed zichtbaar: voor het eerste in de vlucht van het midden naar de flanken van het politieke spectrum, en voor het tweede in structureel dalende opkomstpercentages bij nationale en Europese verkiezingen.

Een derde optie is een *political by-pass* van de vertegenwoordigende democratie als geheel: burgers wenden zich dan tot andere vormen van politiek gedrag, zoals het proberen te beïnvloeden van beleid via belangenvertegenwoordiging of niet-partijpolitiek activisme. Dat zou ook voor de hand liggen, omdat de link tussen het nationale niveau en het Europese niveau sterker is op het gebied van beleid (ambtenaren, bewindspersonen, belangenvertegenwoordigers) dan op het gebied van politiek (parlementariërs, partijen, verkiezingen) (Van den Berg et al., 2013). Dit scenario, waarbij de vertegenwoordigende democratie minder belangrijk wordt en belangen-input juist belangrijker, zou met name voor een land als Nederland, met zijn lange traditie van evenredige vertegenwoordiging in combinatie met corporatistische processen, zeker niet ondenkbaar zijn. Dat hoeft niet per se nadelig te zijn, zolang die belangenvertegenwoordiging maar kan plaatsvinden door middel van een op en en top transparant proces.

Deze drie verschijnselen (vluchten in extremisme, niet meer stemmen, en op andere manieren dan via partijpolitieke kanalen beleid proberen te beïnvloeden), kunnen gezien worden als *coping mechanisms* om de relatie tussen de EU en burgers iets te ontspannen. Geen van drieën zijn echter zeer aantrekkelijk, gezien vanuit een principieel democratisch oogpunt. De vraag is ook of een 'ontspanning' van de relatie tussen burgers en de EU eigenlijk wel het wensbeeld zou moeten zijn. De gedroomde oplossing ligt veel meer bij de nationale politiek leiders, die het scharnierstuk vormen tussen de Europese bestuurslaag en het democratisch proces dat burgers zien. Dat scharnierstuk lijkt op dit moment zowel het Europese bestuursstelsel als de nationale democratie op slot te hebben gezet. Eén manier om die vergrendeling op te heffen, is door een eerlijk verhaal over Europa te vertellen en dezelfde verantwoordelijkheid te nemen gezeten aan de tafel van de Europese Raad, als staand in vak-K, en gezeten aan de tafel van Pauw en Witteman. Zonder dat eerlijke verhaal, kan de vergrendeling alleen maar in een breuk eindigen.

Literatuur

- 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, C. Braun en T.P.S. Steen (2013), 'The impact of European integration on national consultation practices', in: Hans Vollaard, Jan Beyers en Patric Dumont (red.), *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries*, Londen: Routledge (te verschijnen medio 2013).
- Braun, C., en C.F. van den Berg (2013), 'At a snail's pace. The limited Europeanisation of national interest group consultation', in: *Public Administration* (nog te verschijnen).
- Carrubba, C.J., en R.J. Timpone (2000), *Voting Behavior in Second Order Elections*, manuscript.
- *Economist*, The (2012), 'Gloom in polderland. A lousy economy and a weak government make the Dutch less Teutonic', 23 juni: <http://www.economist.com/node/21557348>.
- Eijk, C. van der, en M.N. Franklin (1991), 'European Community Politics and Electoral Representation. Evidence from the 1989 European Elections Study', in: *European Journal of Political Research*, 19, nr. 1, p. 105-127.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (1996a), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Eijk, C. van der, en M. Franklin (1996b), 'What Voters Teach Us about Europe-Wide Elections. What Europe-Wide Elections Teach Us about Voters', in: *Electoral Studies*, 15, nr. 2, p. 149–166.
- Eijk, C. van der, en M. Franklin (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks en M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping Anderson, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press
- Graziano, P. en M. Vink (red., 2006), *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Haupt, A.B. (2010), 'Parties' responses to economic globalization. What is left for the left and what is right for the right?', in: *Party Politics*, 16, nr. 1, p. 5-27.
- Inglehart, R. (1971), 'Public Opinion and European Integration', in: Leon Lindberg en Stuart Scheingold (red.), *European Integration*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press
- Ipsos-Synovate (2012) *Politieke Barometer*: <http://www.ipsos-synovate.nl/content.asp?targetid=674> (bekeken op 3 juli 2012).
- Katz, R.S., en P. Mair (2009), 'The cartel party thesis. A restatement', in: *Perspectives on Politics*, 7, nr. 4, p. 753-766.
- Kitschelt, H. (2000), 'Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities', in: *Comparative Political Studies*, 33, nr. 6-7, p. 845-879.
- Knutsen, O., en E. Scarborough (1995), 'Cleavage Politics', in: E. Scarborough en J. van Deth (red.), *The Impact of Values*, Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer en T. Frey (2006), 'Globalization and Transformation of the National Political Space. Six European Countries Compared', in: *European Journal of Political Research*, 45, nr. 4, p. 921-956.
- Kriesi, H. (2007), 'The role of European integration in national election campaigns', in: *European Union Politics*, 8, nr. 1, p. 83-108.
- Lindberg, L., en S. Scheingold (1970), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mair, P. (2004), *Popular Party Democracy and the Construction of the European Union Political System*, paper gepresenteerd tijdens de workshop Sustainability and the European Union, ECPR joint sessions, Uppsala, april.
- Mair, P. (2006), 'Political Parties and Party Systems', in: P. Graziano en M. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Marks, G., en M.R. Steenbergen (red., 2004), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (1991), 'Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', in: *International Organization*, 45, nr. 1, p. 19–56.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Steunenberg, B., Th.A.J. Toonen en W. Voermans (2006), 'Saying No to a European Constitution. Dutch Revolt, Enigma, or Pragmatism?', in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3, nr. 4, p. 594-619.

- Stimson, J.A. (1991), *Public Opinion in America. Moods, Cycles, & Swings*, Oxford: Westview Press.
- Stavridis, S. (1992), 'The Forgotten Question of the European Parliament's Current Lack of Legitimacy', in: *Oxford International Review*, 3, nr. 1, p. 27–29.
- TNS NIPO (2012), *Verkiezingen gaan nu écht over Europa: voor en tegenstanders integratie EU slaan aan op verkiezingsthema Europa*, 22 juni: <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/verkiezingen-gaan-nu-echt-over-europa/>.
- Ward, H., L. Ezrow en H. Dorussen (2011), 'Globalization, party positions and the media voter', in: *World Politics*, 63, nr. 3, p. 509-547.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Europa in Nederland*, WRR-rapport nr. 78, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.