



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Europa en binnenlands bestuur: hoe waardenconflicten de uitvoering van beleid kleuren

Steunenberg, B.; Dijkstra, G.S.A.; Raadschelders, J.C.N.; Berg, C.F. van den

Citation

Steunenberg, B. (2024). Europa en binnenlands bestuur: hoe waardenconflicten de uitvoering van beleid kleuren. In G. S. A. Dijkstra, J. C. N. Raadschelders, & C. F. van den Berg (Eds.), *Geschriften over overheid en ambtelijk apparaat, als je begrijpt wat ik bedoel..* (pp. 239-252). Den Haag: CAOP. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3947615>

Version: Publisher's Version
License: [Creative Commons CC BY 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3947615>

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

18. Europa en binnenlands bestuur:

hoe waardeconflicten
de uitvoering van beleid kleuren

Bernard Steunenbergh
Hoogleraar Bestuurskunde met inbegrip van
neo-institutionele economie, Universiteit Leiden

Introductie

Het meerlagige bestuursstelsel van de Europese Unie (EU) is buitengewoon boeiend, maar levert ook diverse uitdagingen op. Wanneer het gaat om het vormen van gemeenschappelijk beleid, moeten de vertegenwoordigers van de lidstaten én de politieke vertegenwoordigers in het Europees Parlement tot een compromis zien te komen, waarbij de Europese Commissie een actieve rol speelt. De uitdaging is om in die context met zeer verschillende gezichtspunten en belangen tot overeenstemming te komen, waarbij gevestigde belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties proberen hun visies een rol te laten spelen. Op het moment dat het beleid is gekozen en in de vorm van regulering een rol kan gaan spelen, komen de lidstaten en vaak ook de decentrale overheden in beeld. Beleid dat in Brussel is vastgesteld, moet worden uitgevoerd. Afhankelijk van het gekozen juridische instrument (verordening of richtlijn) ontstaat er een proces waarin geprobeerd wordt om de doelstellingen die in het beleid centraal staan op een of andere manier in de praktijk te brengen. Ook dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Onderzoek laat zien dat wanneer het om de uitvoering gaat, er tussen landen grote verschillen bestaan in de manier van werken, de activiteiten ('outputs') en de uitkomsten ('outcomes') (Treib, 2014; Hill & Huppe, 2022).

De redenen voor die verschillen in uitvoering lopen uiteen. In het onderzoek tot dusver is vooral bekeken hoe de uitvoering verloopt en welke aspecten daarvan kunnen leiden tot verschillende beleidsuitkomsten. Het kan daarbij gaan om verschillen in capaciteit qua kennis, personeel en geld (Tallberg, 2002). Een tweede groep factoren betreft de context waarin het beleid tot uitvoering moet komen, waarbij *policy fit* een belangrijke rol speelt. Het gaat dan om de mate waarin het voorgenomen beleid past bij de lokale omstandigheden (Börzel, 1999; Heritier et al., 2001). Deze verklaring omvat ook verschillen in institutionele en administratieve tradities binnen de lidstaten (Falkner et al., 2005; Hille & Knill, 2006). Een derde groep factoren richt zich op conflicten en geeft aan dat weerstand bij lokale stakeholders met een andere opvatting ertoe zal bijdragen dat de uitvoering een andere wending krijgt (Steunenberg, 2010; Dimitrova & Steunenberg, 2017). Opnieuw zal er sprake zijn van een andere uitvoering dan verwacht.

De verschillende verklaringen blijken ieder voor zich verantwoordelijk te zijn voor een deel van de verschillen die worden geconstateerd bij de uitvoering van Europees beleid. Dat is interessant en het laat ook zien dat een pluriforme aanpak belangrijk is voor het begrijpen van de uitvoering. Niet één, maar meerdere perspectieven kunnen helpen bij de vraag waarom de uitvoering van beleid blijkt te haperen of soms anders is. Tegelijkertijd ontstaat de vraag of alle mogelijke

perspectieven al in kaart zijn gebracht. In deze bijdrage wil ik ingaan op een perspectief dat tot dusverre minder belangstelling kreeg.

De verklaringen tot dusver gaan vooral in op diverse ‘externe’ omstandigheden voor het beleid – variërend van kenmerken van het systeem waarin de uitvoering plaatsvindt tot de institutionele en culturele opvattingen van betrokkenen bij de uitvoering en het complex van lokale belangen. Kenmerken van het beleid zelf kunnen echter ook een rol spelen bij het begrijpen van de reden voor een andere uitvoering. Ik wil nu laten zien hoe *waardeconflicten* die bij de formulering en vaststelling van het formele beleid een rol spelen, een oorzaak kunnen zijn van de latere problemen bij de uitvoering.

Met deze focus op waarden steek ik de hand uit naar Van der Meer (2021, p. 190 en p. 295), die ook over het belang van waarden schrijft, maar vanuit een ander perspectief. In zijn werk hebben waarden vooral betekenis voor de organisatiecultuur van publieke organisaties. Het zijn dan constellaties die aan het openbaar bestuur ten grondslag kunnen liggen en het functioneren van organisaties kunnen bepalen. In deze bijdrage ga ik vooral in op waarden die ten grondslag kunnen liggen aan beleidsvisies en die gedragen worden door een bredere coalitie van beleidsmakers én maatschappelijke groepen en kiezers. Dat kunnen ‘advocacy coalitions’ zijn (Sabatier, 1988), ‘epistemic communities’ (Haas, 1992) of groepen die verbonden zijn met ‘policy discourses’. Ik gebruik het begrip ‘uitvoeringscoalitie’ om de groep aan te geven die bepaalde waarden over het beleid deelt. Dat kunnen uitvoerders zijn, maar ook anderen die lokaal een rol spelen in het bediscussiëren van dit beleid en dus samen het discours over een bepaalde invulling van beleid dragen. De term ‘lokaal’ duidt op de jurisdictie waarin de uitvoering tot stand komt. Dat kan een gemeente zijn, de regio waarin sprake is van gemeentelijke samenwerking, de provincie of het Rijk, afhankelijk van hoe de uitvoering in een lidstaat is georganiseerd.



In dit hoofdstuk laat ik eerst zien hoe waardeconflicten zich in beleid kunnen manifesteren. Daarbij speelt de besluitvorming over EU-beleid een rol, waarin conflicten in beleid kunnen worden ‘verpakt’. Vervolgens worden deze conflicten bij de uitvoering weer ‘uitgepakt’, omdat uitvoerders keuzes moeten maken. Daarbij bouw ik voort op een eerdere verkenning van dit onderwerp door Steunenbergh en Dimitrova (2023). Om deze ideeën te illustreren, ga ik vervolgens in op het Europese burgerschapsbeleid, in het bijzonder het onderdeel dat de vestiging van EU-burgers in andere lidstaten regelt. In dat beleid is een waardeconflict verpakt over de vraag wie er nu onder ‘familie’ valt. In een conventionele opvatting worden paren van hetzelfde geslacht, al dan niet gehuwd, uitgesloten en is er onduidelijkheid over de status van eventuele kinderen.

Het gevolg van dit verpakte waardeconflict is dat deze onduidelijkheden bij de uitvoering een invulling moeten krijgen. Daarvoor zijn de waarden van de lokale uitvoeringscoalitie van belang, omdat op basis van die waarden een verduidelijking wordt gegeven. Op Europees niveau draagt dit bij aan verschillen in de uitvoering en tot incoherentie van dit EU-beleid. In de conclusie maak ik de balans op en geef ik aan waarom meer aandacht voor waarden in het beleid belangrijk is voor het analyseren van de uitvoering.

Verpakte en weer uitgepakte waardeconflicten

Over waarden is veel geschreven en bestaan verschillende conceptualiseringën. Die verschillen komen ook weer terug in het werk waarin waarden een rol spelen bij het omzetten van Europese richtlijnen (Dimitrova & Rhinard, 2005) en de uitvoering van beleid in de lidstaten (Dörrenbächer, 2017). Vaak worden waarden gezien als gevoelens of overtuigingen die bepalen wat men goed of wenselijk vindt in een samenleving, of een oordeel over goed en fout. Wat betreft deze overtuigingen, geeft Sabatier (1998, p. 103) aan dat er verschillende gradaties bestaan die een rol kunnen spelen. Er kunnen *kernovertuigingen* ('deep core') bestaan over de elementaire normatieve uitgangspunten en causale percepties over sociale verschijnselen. De tweede categorie zijn *beleidsovertuigingen* ('policy core'), wanneer het gaat om de uitgangspunten en gedachten over beleid en hoe beleid in een samenleving een rol kan spelen. De laatste categorie zijn '*secondary aspects*' die te maken hebben met de meer operationele invulling van beleid in termen van instrumenten en de wijze waarop verschillende actoren daarbij betrokken moeten worden. In mijn betoog gaat het bij waarden vooral om de kern- en beleidsovertuigingen. Dat zijn waarden, zoals ook Sabatier aangeeft, die maar moeilijk zijn te veranderen en in belangrijke mate het handelen en de werkwijze van uitvoerders bepalen.

Waarden, zoals we die hierboven hebben gedefinieerd, kunnen een belangrijke rol spelen bij de formele besluitvorming over beleid en de uiteindelijke uitvoering. Hoe dat gebeurt, heeft te maken met een scheiding tussen degenen die betrokken zijn bij de formulering en vaststelling van beleid op Europees niveau en de uitvoering van dit beleid op een ander, lokaal niveau. Dit is typerend voor een beleidsproces in de context van *multi-level governance*. Verder ga ik ervan uit dat er *verschillende* waarden bestaan tussen beleidsmakers in de besluitvormingsfase.

Het hebben van verschillende waarden levert vaak een conflict op: de beleidsmakers komen er bij de formulering niet meteen uit. Een oplossing of compromis zoeken betekent dat het conflict niet wordt opgelost, maar op een

bepaalde wijze wordt geneutraliseerd. Het conflict blijft bestaan, maar men vindt een formulering waarmee elk van de groepen kan leven. Die kan bestaan uit het gebruik van vage of ambigue termen, het niet-regelen van de onderdelen van de concept-regeling waarover een conflict bestaat, het bieden van beleidsvrijheid of het uitstellen van bepaalde onderdelen tot een veel later moment, wat politiek gezien buiten de tijdshorizon van de deelnemende partijen ligt. Het waardeconflict wordt daarmee ontweken, maar blijft wel onderdeel van het beleid. Het wordt op deze wijze als het ware in beleid verpakt zonder dat er een oplossing komt. Het aantrekkelijke van het verpakken van conflicten is dat de onderhandelende partijen verder kunnen. Daarmee staat het eerdere waardeconflict verdere besluitvorming over de formele vaststelling van beleid niet meer in de weg.

Zodra EU-beleid is geformaliseerd, in de vorm van een verordening of richtlijn, wordt de uitvoering opnieuw geconfronteerd met dit verpakte waardeconflict. Hoe dit conflict wordt uitgepakt en wat daarmee vervolgens gebeurt, is afhankelijk van hoe de lokale context het Europese beleid ervaart. Op dat punt zijn verschillende reacties denkbaar, die Steunenbergh en Dimitrova (2023) in kaart hebben gebracht. Hun theorie is dat wanneer verpakte waardeconflicten in een lokale context terechtkomen, dit conflict weer kan worden geactiveerd op basis van de waarden van de uitvoerders. In deze bijdrage werk ik dit idee verder uit ten aanzien van hoe lokaal op een verpakt waardeconflict wordt gereageerd.



De eerste mogelijkheid is dat op lokaal niveau sprake is van een *dominante* uitvoeringscoalitie, waardoor op dat niveau homogene waarden bestaan die de uitvoering mede bepalen. Afhankelijk van die waarden krijgt de uitvoering kleur en ontstaat er een uitvoeringspraktijk die kan afwijken van een jurisdictie waarin andere waarden gelden. Het waardeconflict op Europees niveau wordt nu zó uitgepakt dat er lokaal geen conflict ontstaat, omdat binnen de jurisdictie de waarden van deze coalitie worden gevolgd. Wanneer de uitvoering *tussen* verschillende jurisdicties wordt vergeleken, is er een lappendekken van verschillen, doordat iedere jurisdictie de eigen waarden volgt. Europees gezien is in dit geval sprake van verschillende uitvoeringspraktijken die op een gefragmenteerde wijze inhoud geven aan het beleid.

De tweede mogelijkheid is dat het waardeconflict op Europees niveau ook op lokaal niveau een waardeconflict veroorzaakt. Het beleid resoneert met de beleidsovertuigingen van verschillende uitvoeringscoalities. Het eerder verpakte waardeconflict komt nu opnieuw op tafel. In dit proces, waarbij verschillende groepen lokaal een dominante positie trachten te creëren, spelen macht, beleidsleren en druk van buiten een rol (bijvoorbeeld vanuit het Rijk wanneer het decentrale overheden betreft). Dit proces kan leiden tot uitstel en vertraging

totdat uiteindelijk een dominante uitvoeringscoalitie is gevormd. Die coalitie zal haar waarden in beleid vertalen, waardoor opnieuw verschillen tussen jurisdicties ontstaan.

Het verpakken of uitpakken van waardeconflicten kan worden geassocieerd met het gebruik van *beleidsvrijheid* (Franchino, 2007). Daarmee wordt de mogelijkheid bedoeld om in een beleid iets niet te regelen of mogelijkheden open te laten, waarover uitvoerders een keuze kunnen maken. Beleidsvrijheid is geen onbegrensde, maar een *gebonden* vrijheid: het is een optie binnen een kader waarin verschillende aspecten van beleid zijn geregeld. Het hebben van beleidsvrijheid wordt soms duidelijk door het gebruik van woorden als ‘mag’ of ‘kan’, waarbij een actie van de kant van de uitvoerders wordt beperkt tot een bepaalde handeling, situatie of aanvullende waarborgen. Het is ook denkbaar dat uitvoerders in bepaalde situaties nadere regels kunnen opstellen voor zover de Europese wetgever niet naar een *level playing field* streeft. In dat geval is de uitvoering gebonden aan de beleidsstandaarden die de Europese regeling voorschrijft.

Beleidsvrijheid is niet alleen gebonden, het heeft ook een element van *onbepaaldheid*. Dat uitvoerders bepaalde mogelijkheden hebben, wil nog niet zeggen dat ze die ook benutten. Om die onbepaaldheid verder in te vullen, spelen waarden een rol. Waarden maken duidelijk of uitvoerders hun beleidsvrijheid gaan benutten en op welke wijze.

Kortom, wanneer beleid verpakte waardeconflicten heeft, zoals we dat in deze paragraaf hebben uitgewerkt, zijn verschillen in de uitvoering van Europees beleid te verwachten. Zelfs wanneer er lokaal geen waardeconflicten bestaan, zijn er op Europees niveau verschillen in de uitvoering te verwachten, aangezien tussen de jurisdicties verschillen in waarden kunnen bestaan. Hoe vertaalt dit fenomeen zich naar de praktijk van de uitvoering van Europees beleid?

Partners en kinderen in het Europese burgerschapsbeleid: het verpakken van een conflict

De achtergrond

Om het vrije verkeer van personen en in het bijzonder van werknemers binnen de EU te bevorderen, zijn op Europees niveau verschillende maatregelen genomen (O’Leary, 1999). Eén daarvan betreft de richtlijn over het verblijfsrecht van EU-burgers in een andere lidstaat (Richtlijn 2004/38). Daarbij wordt in deze richtlijn onderscheid gemaakt tussen een verblijf voor een periode van maximaal drie maanden en een verblijf voor langere tijd.

De richtlijn geeft aan dat iedereen het recht heeft om gedurende drie maanden in een andere lidstaat te wonen zonder dat er aan bepaalde voorwaarden of verplichtingen moet worden voldaan, anders dan het bezit van een geldig identiteitsbewijs of paspoort. Voor een verblijf langer dan drie maanden gelden nadere voorwaarden en worden verschillende groepen gespecificeerd. Het beleid gaat specifiek in op studenten die in een andere lidstaat gaan studeren, werknemers of zelfstandigen die zich in een gastland willen gaan vestigen en de situatie van 'economisch niet-actieve' EU-burgers. Werkzoekenden mogen ook langere tijd in een andere lidstaat zijn, maar het wordt lastiger wanneer zij na een periode van zes maanden geen baan hebben gevonden en een beroep doen op sociale uitkeringen.

Voor een voorbeeld van een waardeconflict zal ik in deze bijdrage vooral ingaan op degenen die naast een EU-burger mee kunnen reizen naar een gastland en daar ook een verblijfstitel kunnen krijgen. Om te voorkomen dat de complicaties rondom sommige categorieën van economisch niet-actieve burgers een rol gaan spelen, ga ik uit van de casus van een EU-burger die vanwege een nieuwe baan naar het gastland verhuist, daar werkt en gaat wonen en daarmee voldoende middelen van bestaan heeft, inclusief een ziektekostenverzekering. Wie kunnen naast deze werkende EU-burger een verblijfstitel krijgen om langer dan drie maanden in het gastland te verblijven?



Artikel 3 van de richtlijn geeft aan dat 'familieleden' ook een verblijfstitel krijgen. Daarbij is het van belang te zien hoe familieleden zijn gedefinieerd. In artikel 2.2 wordt duidelijk dat dit de echtgenoot en de eventuele kinderen zijn. (Ook ouders kunnen hieronder vallen wanneer zij 'te hunnen laste zijn'.) Dit is natuurlijk een vrij klassieke invulling van het concept familie. Verder geldt dat ook de partner van de EU-burger in aanmerking komt wanneer er sprake is van geregistreerd partnerschap en "... voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan" (artikel 2.2.b). Deze formulering is omstreden omdat geregistreerde partnerschappen niet door iedere EU-lidstaat worden erkend en er bovendien grote verschillen bestaan voor wat betreft de betekenis van het concept familie (Luick & Castrén, 2018).

Het politieke debat

Hoewel de Europese Commissie het wetgevingsproces in 2001 start met een nog beperktere invulling van het concept familie, is vooral het Europees Parlement daar ongelukkig mee. Het Parlement heeft in totaal zeven sessies van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken nodig om zijn positie in eerste lezing te bepalen. Het wordt duidelijk dat de definitie

van familieleden te beperkt is ingevuld door de Commissie en ook huwelijken van personen van hetzelfde geslacht en geregistreerde partnerschappen zou moeten omvatten. De voorgestelde amendementen geven aan dat volgens het Parlement ‘familie’ in ieder geval de echtgenoot of de geregistreerde partner omvat “... irrespective of sex, according to the relevant national legislation” (Europees Parlement, 2003, amendement 14 en 15). Het Parlement gaat zelfs nog een stap verder door ook de ongehuwde partner op te nemen. Dat is de persoon “... irrespective of sex, with whom the applicant has a durable relationship, if the legislation or practice of the host and/or home Member State treats unmarried couples in a corresponding manner to married couples and in accordance with the conditions laid down in any such legislation” (amendement 16).

Ook de discussies in de Raad van Ministers zijn ingewikkeld, waarbij het voorstel twee keer als een B-item op de agenda is ingezet voor een inhoudelijk debat met de verantwoordelijke ministers. Dit na uitvoerige discussie in de onderliggende werkgroep en in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), die als voorportalen fungeren voor de vergadering van ministers. De centrale thema's van die discussies zijn de definitie van familie, de waarborgen tegen uitzetting van burgers die te lang en zonder geldige basis in een gastland verblijven en de wijze van registratie van burgers in het gastland (Europese Commissie, 2002).

Naar een compromis

Uiteindelijk bereikt de Raad in september 2003 een politiek akkoord, waarna een gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld (het eindpunt van de eerste lezing van de wetgevingsprocedure, voordat we overgaan naar de tweede lezing). Dat betreft ook het heikele punt van de definitie van familie, waarbij het compromis is dat geregistreerde partnerschappen worden meegenomen maar alleen wanneer “... the legislation of the host Member State treats these as equivalent to married couples. When the host Member State does not recognize registered partners under its national law, partners of EU citizens will not have an automatic right of entry and residence in that Member State”. Tot slot wordt nog opgemerkt dat “... the host Member State shall facilitate the entry and residence of the partners with whom the EU citizen has a durable relationship duly attested” (Raad van Ministers, 2003, p. 7). Dit laatste klinkt natuurlijk goed, maar hoeft nog niet te betekenen dat partners in een duurzame relatie inderdaad in een gastland worden toegelaten. Dat geldt overigens ook voor geregistreerde partnerschappen, want daarvoor is erkenning door het gastland nog steeds noodzakelijk.

In de laatste onderhandelingen wordt de formulering van familie niet meer door het Parlement gewijzigd. De rek in de onderhandelingen is eruit. Dit standpunt wordt door het Parlement in tweede lezing goedgekeurd, waarna de richtlijn in het

voorjaar van 2004 wordt aangenomen. Daarmee is het conflict over wie wel en wie niet familie is, niet opgelost. Dat geldt ook voor geregistreerde partnerschappen en duurzame relaties. Het conflict is verpakt in een formulering die iedere lidstaat beleidsvrijheid biedt, maar voor deze groep een allesbehalve eenduidig Europees recht op vrije vestiging biedt.

De uitvoering van het burgerschapsbeleid: het uitpakken van het conflict

Bij het uitpakken van dit onderdeel van het Europese burgerschapsbeleid is het natuurlijk niet op voorhand duidelijk wat er zal gebeuren. Het gaat nu vooral om hoe de lokale dominante coalitie met het waardeconflict wil omgaan. Wat betreft familie en wat dat nu precies omvat, bestaan verschillende waarden. In meer traditionele landen, waarin kerkelijkheid een belangrijke rol speelt, wordt vaak een meer conventioneel familieconcept gehanteerd. Familie bestaat dan uit een man en een vrouw, vaak met kinderen, waarbij de man meestal de enige kostwinner is. In meer vooruitstrevende landen wordt meer variatie onderkend en zijn partners van hetzelfde geslacht ook familie, inclusief hun mogelijke kinderen. Verder is het huwelijk in die landen zeker niet de enige samenlevingsvorm die kan duiden wat familie is.



De European Values Study' (EVS, 2017) laat zien welke waarden er in verschillende Europese landen bestaan. In dit onderzoek is ook een vraag opgenomen die betrekking heeft op het waardeconflict in het burgerschapsbeleid en die gerelateerd is aan de discussie over de afbakening van wat familie is. In die stelling wordt gevraagd of homoseksuele of lesbische stellen volgens de respondent hetzelfde recht hebben op het adopteren van kinderen als traditionele stellen. Kortom, of deze stellen ook familie in de vorm van kinderen mogen hebben. Het percentage respondenten dat deze stelling steunt, is in landen als Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije minder dan 20%. Dat zijn de laagste scores in vergelijking met andere EU-lidstaten. Dat zijn ook de landen waarin geen homohuwelijk mogelijk is en soms een beperkte erkenning geldt van buitenlandse huwelijken. Landen als Tsjechië (27%) en Italië (27%) scoren hoger, maar ook niet geweldig op deze vraag. In Italië, Griekenland en Tsjechië is wel een geregistreerd partnerschap mogelijk, maar dit levert diverse complicaties op ten aanzien van bijvoorbeeld erfrecht.

Kortom, we zien dat er een andere invulling wordt gegeven aan burgerschap op basis van de verschillende waarden die in de EU-lidstaten centraal staan. Zoals verwacht levert dit *binnen een land* een bepaalde nationale uitvoeringspraktijk op.

Tussen landen leidt dit tot grote verschillen, wat de coherentie van het Europese beleid in de weg staat. Die ongelijkheid is het gevolg van het verpakte compromis en de wijze waarop dat compromis in de lidstaten weer is uitgepakt.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van dit beleid (Europese Commissie, 2008) wordt dit punt als een van de knelpunten benoemd. In een resolutie geeft het Parlement zijn zorgen weer over de “... restrictive interpretation by Member States of the notion of ‘family member’ (artikel 2), of ‘any other family member’ and of ‘partner’ (artikel 3), particularly in relation to same sex partners, and their right to free movement under Directive 2004/38/EC” (Europees Parlement, 2009, p. 5). Verder zijn er volgens het Parlement nog verschillende andere problemen met de uitvoering, waaronder de hoge administratieve lasten voor de aanvragers en de vraag wat nu ‘voldoende middelen’ zijn wanneer het gaat om het toestaan dat Europese burgers langer dan drie maanden in een ander land kunnen verblijven.

Hoe nu verder met de waarden en de uitvoering?

In deze bijdrage laat ik zien hoe waardeconflicten zich in beleid kunnen manifesteren. Daarbij speelt de besluitvorming over EU-beleid een rol, waarin conflicten in beleid worden verpakt. Vervolgens wordt in de uitvoering dat conflict weer uitgepakt en krijgt het een bepaalde invulling. In het voorbeeld van het Europese burgerschapsbeleid is een waardeconflict verpakt over de vraag wie er onder familie valt. Die onduidelijkheid en het compromis dat daarover is gesloten, laat verschillende definities toe. Dat leidt in de uitvoering tot grote variatie. Daarbij gaat het om het erkennen van wie wel of niet als partner wordt gezien, mede in het licht van homohuwelijken, geregistreerde partnerschappen en duurzame relaties.

De wijze waarop waardeconflicten worden uitgepakt is belangrijk, omdat daarmee inhoud wordt gegeven aan het ‘waarden-lege’ begrip beleidsvrijheid. Op dat punt spelen lokale uitvoeringscoalities een rol die op basis van beleidsovertuigingen of hun beleidsdiscours tot een invulling komen. Dat kan een conventionele invulling van het concept familie zijn, of juist een ruimere en meer liberale invulling. Dat levert op *lokaal* niveau een coherente uitvoering van het beleid op, terwijl er op het niveau van *Europees* beleid grote verschillen bestaan. Die verschillen leiden tot een *incoherente* uitvoering, omdat EU-burgers nog steeds te maken hebben met diverse barrières ten aanzien van het vrije verkeer van personen. Ook ondervinden zij vervelende consequenties die te maken hebben met het al dan niet erkennen van hun persoonlijke levenssituatie in andere EU-lidstaten.

De focus op waarden in onderzoeken naar de uitvoering van EU-beleid zorgt voor een belangrijke aanvulling. Door waarden meer centraal te stellen in dit onderzoek, wordt duidelijker waarom uitvoeringscoalities tot een bepaalde aanpak komen en welke keuzes daarbij worden gemaakt. Ook wordt duidelijk hoe beleid wordt gezien en ingevuld, inclusief de discussies over wat wel en niet werkt in de praktijk. Steunenbergh en Zwaan (2023) laten zien hoe beleidsdiscoursen de uitvoering van het staatsteunbeleid in Nederland beïnvloeden. In dat onderzoek komt allereerst naar voren dat er verschillende beleidsdiscoursen bestaan die aangeven hoe dit beleid betekenis heeft en aangepakt zou moeten worden. Vervolgens hebben die beleidsdiscoursen invloed op de werkwijze, waarbij sommige uitvoerders in hun werkgebied voor een formele en voorzichtige aanpak kiezen, terwijl anderen een meer inhoudelijke en ambitieuze aanpak kiezen die evengoed binnen hetzelfde beleidskader past. Kortom, uitvoering en waarden vormen een vruchtbaar onderzoeksveld dat helpt om meer inzicht te krijgen in waarom we de dingen doen zoals wij ze doen.



Literatuurlijst

Börzel, T. A. (1999). Towards convergence in Europe: Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, 37, 573-96.

Dimitrova, A. L., & Steunenberg, B. (2017). The power of implementers: a three-level game model of compliance with EU policy and its application to cultural heritage. *Journal of European Public Policy*, 24, 1211-32.

Dimitrova, A. L., & Rhinard, M. (2005). The power of norms in the transposition of EU directives. *European Integration Online Papers*, 9(16). <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-016.pdf>

Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: Analyzing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24, 1328-47.

Europees Parlement (2003). *Report on the proposal for a Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, A5-0009/2003 (23 januari).

Europees Parlement (2009). *Resolution on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, P6-TA-2009-0203 (2 april).

Europese Commissie (2002). *Press release Conclusions 2462nd Council Meeting Competitiveness*, 13839/02 2002/344 (14 november).

Europese Commissie (2008). *Report on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2008)840 (10 december).

Europese Commissie (2009). *Communication on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2009)313 (2 juli).

Europese Commissie (2013). *Communication on Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM(2013)837 (25 november).

Raad van Ministers (2003). *Conclusions 2525th Council Meeting Competitiveness*, 12339/03 2003/259 (22 september).

EVS (2020). *European Values Study 2017: Integrated Dataset* (EVS 2017). GESIS Data Archive (ZA7500 Data file Version 4.0.0, doi.org/10.4232/1.13560).

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press.

Franchino, F. (2007). *The powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge University Press.

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46, 1-35.

Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Douillet, A. C., Lehmkuhl, D., & Teutsch, M. (2001). *Differential Europe: The European Union impact on national policymaking*. Rowman & Littlefield.

Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy: An introduction to the study of operational governance (4th edition)*. Sage.



Hille, P., & Knill, C. (2006). It's the bureaucracy, stupid: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries 1999-2003. *European Union Politics*, 7, 531-52.

Luick, D., & Castrén, A.-M. (2018). Personal understandings and cultural conceptions of family in European societies, *European Societies*, 20, 699-714.

O'Leary, S. (1999). The free movement of persons and services. In P. Craig & G. De Burca (Eds.), *The Evolution of EU Law* (pp. 377-416). Oxford University Press.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.

Spaventa, E., Renny, N., & Minderhoud, P. (2022). *The legal status and rights of family members of EU mobile workers*. Publications Office of the European Union.

Steunenberg, B. (2010). Is big brother watching? Commission oversight on the national implementation of EC directives. *European Union Politics*, 11, 359-80.

Steunenberg, B., & Dimitrova, A. (2023). *Differences in EU policy implementation: How divides over values can impact policy*. Leiden University (working paper).

Steunenberg, B., & Zwaan, P. (2023). Working with the EU: How discourses shape the application of EU state aid rules. *Journal of Common Market Studies*, online first.

Tallberg, J. (2002). Paths to Compliance: Enforcement, management and the European Union. *International Organization*, 56, 609-43.

Treib, O. (2014). Implementing and Complying with EU Governance Outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9(1), <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/>.

Van der Meer, F. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

