

Hoe diep steekt eurosceptis?

Hans Vollaard & Bartho Boer (red.):
Eurosceptis in Nederland.

Utrecht: Lemma BV, 2005; 208 blz.;
19,95 euro; ISBN: 90-5931-400-X

Nederland lijkt nog altijd zijn wonden na het Grote Neen bij het Europese Grondwetsreferendum. De politieke elite is onzeker. Op kousenvoeten onderzoekt ze in welke mate het draagvlak voor het Europese Project bij de bevolking nu werkelijk is aangetast. Nederlandse politici vrezen te worden vermalen tussen politiek isolement aan de Europese onderhandelingstafels en een nieuwe Europa-zeperd in eigen land: *Dancing on European Ice*. Stond de ongekend negatieve referendumuitslag voor een acute uitbraak van eurosceptis? Is er sprake van een definitief afscheid van de spreekwoordelijk pro-Europese houding van de Nederlandse bevolking, zoals die altijd orees uit de Eurobarometers en uit de eurofielie behandeling van Europese dossiers door een handvol Kamerleden en experts?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken liet angstvallig onderzoek verrichten naar de diepere drijfveren en achtergronden van het neen. Focusgroepen, websites; geen middel werd geschuwd om uiteindelijk deze grote zucht te kunnen slaken: de Nederlandse bevolking is niet fundamenteel anti-Europees geworden. Men is godzijdank geen voorstander van de Noorse of Zwitserse optie. Maar daarmee lijkt voorlopig ook alles gezegd. We weten simpelweg niet wat het betekent dat Europa niet langer een diplomatiek project, maar een (referendum) democratisch project is geworden en of er onder de bevolking meer aan de hand is dan

een verschuiving van positieve onverschilligheid ten opzichte van Brussel naar negatieve indifferentie.

Hoe eurosceptisch is de Nederlander eigenlijk geworden? En wat verstaan we onder eurosceptis? Waarover is de euroscepticus precies sceptisch? Over de koers, de vorm of de inhoud van de Europese integratie? Gaat het om een hele of gedeeltelijke afwijzing van de Europese integratie? En mocht uit een negatieve houding van een persoon of partij tegenover het grondwettelijk verdrag wel zonder meer een anti-Europese houding worden afgeleid, zoals een ja voor dat verdrag eurosceptis niet behoeft uit te sluiten?

Over dit type kwesties gaat de bundel *Eurosceptis in Nederland*. De verdienste van dat boek, onder redactie van Hans Vollaard en Bartho Boer van Europese Unie Studies in Leiden, is dat het een serieuze poging is het begrip eurosceptis vanuit Nederlands perspectief te verkennen. Een keur van politicologen, aangevuld met een aantal actieve beroeps politici (Dijkstal, Van Middelkoop en Van Bommel), laat haar licht schijnen over eurosceptis onder kiezers en partijen in Nederland, al dan niet in vergelijking met België.

Centrale rol in dit boek spelen definities en conceptuele classificaties, de botaniseertrommel van de politieke wetenschap. Een kernvraag betreft de kwestie: is eurosceptis ingegeven door ideologie of strategie? Immers: waarom zijn in partijstelsels in Nederland en België traditioneel juist partijen op de flanken kritisch over Europese integratie? Zijn zij kritisch omdat het *establishment* van *mainstream*-partijen pro Europese integratie is, is men dus eurosceptisch vanuit strategische overwegingen of

– andere optie – vloeit eurosceptis voort uit partij-ideologie?

Bij de begripsbepaling van eurosceptis – een in de wetenschappelijke literatuur lange tijd genegeerd verschijnsel (sic) – speelt de definitie van Paul Taggart en Aleks Szczerbiak een pioniersrol. Zij onderscheiden zogenaamde 'harde' en 'zachte' eurosceptis. Bij harde eurosceptis gaat het om 'totale en ongekwalificeerde oppositie' (inclusief afwijzing van EU-lidmaatschap); bij zachte eurosceptis om 'voorwaardelijke en gekwalificeerde oppositie tegen Europese integratie'. Dit conceptuele onderscheid wordt in deze bundel, voor zover dat consistent en gedisciplineerd in een bundel kan, nader verkend en bediscussieerd. Waar liggen de grenzen van eurosceptis? Welke varianten zijn daarvan te onderkennen, praktisch en ideologisch, binnen de diverse politieke stromingen en partijen.

Een verderop in het boek weer regelmatig betwiste poging tot nadere conceptualisatie van het eurosceptis-begrip bieden Cas Mudde en Petr Kopecky. Zij bepleiten een definitie van eurosceptis waarbij een diffuse en een specifieke houding ten opzichte van de Europese integratie worden onderscheiden. Ze komen aldus tot een typologie van vier verschillende partij-posities: Europositieven, Euronegatieven, Europragmatisten en Eurosceptici. De eerste dimensie, die van de diffuse steun, heeft betrekking op algemene ideeën die ten grondslag liggen aan het proces van Europese integratie: institutionele samenwerking op basis van gedeelde soevereiniteit en een geïntegreerde liberale markteconomie. Hier staan eurofielen tegenover eurofoben, die minimaal een van deze afwijzen.

Bij de tweede dimensie, die van

de specifieke houding, gaat het om het toekomst-vertrouwen dat men heeft in de EU als belichaming van de ideeën van de Europese integratie. EU-optimisten staan hier tegenover EU-pessimisten. Een tamelijk ingewikkelde taxonomie, maar boeiend is de karakterisering van eurosceptis die eruit rolt: eurosceptis is een combinatie van een eurofiel en een EU-pessimistische houding. Eurosceptici zijn niet fundamenteel anti-Europees. Zij ondersteunen de onderliggende ideeën van de Europese integratie – gedeelde soevereiniteit en een geïntegreerde liberale markteconomie – maar zijn pessimistisch over de toekomstige ontwikkeling van de EU als belichaming van deze ideeën. We moeten hier concreet denken aan ontgoochelde marktliberalen als Frits Bolkestein en de Tsjechische president Václav Klaus, maar ook aan sociaal-democraten die ontgoocheld zijn door het uitblijven van een sociaal Europa als correctie op een Europa als neoliberale supermarkt.

Het fenomeen eurosceptis, zoveel wordt in dit boek wel duidelijk, staat merkwaardig genoeg pas sinds kort op het radarscherm van de politologie. Je zou verwachten dat de politieke wetenschap veel zinnigs te zeggen zou hebben over de haken en ogen die kleven aan democratische schaalvergroting en 'veelvolkerendemocratie' (Europa als permanente participatieparadox?), maar weinig van dat alles. De onverschilligheid van de kiezer voor het Europese Project produceerde klaarblijkelijk onverschilligheid bij de kiezersonderzoekers. In kiezersonderzoek gold immers lange tijd *low issue salience*: het proces van Europese integratie en Europese politiek speelden een te verwaarlozen rol bij stemmotieven. Inmiddels weet men sinds de anti-multiculturele eruptie van de Fortuyn-beweging dat er latente *issues* zijn die tot ontbran-

ding kunnen komen. Men spreekt hier fraai van een slapende (electorale) reus, die wakker gekust kan worden door iemand of door een gebeurtenis. Zo zou er een nieuwe *cleavage* (politieke breuklijn) rondom de neoliberale koers van Europa kunnen ontstaan of rondom nationalistische sentimenten, maar op dit moment, zo stellen de electoraal onderzoekers Jooop van Holsteyn en Josje den Ridder vast, worden Europese vraagstukken nog altijd zó zwak gepolitiseerd, dat van substantiële politieke verschillen nauwelijks sprake is.

Een minder vleeiende verklaring waarom anti-Europees onbehagen en Europakritiek zo stiefmoederlijk zijn behandeld in de politieke wetenschap, zou zijn dat er sprake is van conformisme aan de *mainstream*. Een proeve van politiek-correcte politologie? Lange tijd gold immers juist op dit terrein een heus frontdenken: je was óf onvoorwaardelijk voor Europese integratie óf je was euroscepticus. En kritiek op de Europese eenwording stond in de kwade reuk van het nationalisme, waar in naoorlogs Europa lange tijd de schaduwen van Hitler en Mussolini boven hebben gezweefd. Eurosceptis was *not done*, ordinair. Een taboe. Het gebod om er een onwankelbaar Europa-geloof op na te houden – ik heb dat elders de ideologie van het *Europisme* genoemd – heeft tot diep in de referendum-campagne standgehouden.

In een aantal hoofdstukken over politieke stromingen en partijen valt te lezen hoe dat *Europa-taboe* (met vallen en opstaan) tot stand kwam en werd bewaakt. Het is dat taboe dat uiteindelijk medeverantwoordelijk is voor de huidige legitimiteitscrisis van het Europees Project, maar dat staat niet met zoveel woorden in dit boek. Ruud Koole en Lianne Raap schrijven over eurosceptis en de Nederlandse sociaal-democratie; Bartho Boer over

eurosceptis en liberalisme. Het meest interessant is een beschouwing over de protestantse wortels van eurosceptis. Het is opvallend dat in landen van protestantse origine de terughoudendheid ten aanzien van de Europese integratie het grootst is: Denemarken, Zweden, Noorwegen, Tsjechië, Zwitserland, Zweden, Groot-Britannië, post-referendum Nederland. Hoe verder weg van Rome, des te krachtiger het verzet tegen Europees centralisme – dat lijkt ook nu nog de stelregel van het protestantisme, aldus Hans Vollaard.

De protestantse bezwaren zijn van een grote schoonheid. Zo verzette AR-buitenlandwoordvoerder Bruins Slot zich fel tegen de 'revolutionaire constructies' en 'pseudo-religie' van de Europese federalisten. Europa vergeleek hij met de Toren van Babel, waarin mensen probeerden God naar de kroon te steken door alle mensen te verenigen rondom de grootste toren. Nederland zou verdwijnen in een 'monistische superstaat', heette het al in 1947. Piet Jongeling van het GPV sprak later van 'revolutionaire brandstichters die alle staatsgrenzen in vlammen doen opgaan en alle natiën in een grote humanistische smeltpot werpen' en over 'dit volk dat vrijwillig zelfmoord gaat plegen, die met eigen hand de brandfakkel slingert in het nationale tehuis, dat eigenhandig de nationale dijken gaat doorbreken, zodat eb en vloed van het Europees ongelof, het Europees nihilisme hier vrij spel krijgen' (1956).

Zoveel is zeker, deze bundel bevat prachtige passages over eurosceptis *avant-la-lettre*. Het boek is een aardige, maar nog niet heel gezaghebbende, aanzet tot een reflectie op het verschijnsel eurosceptis. Het vertoont grote blinde vlekken. De ontbrekende causale factor in dit boek is de enorme transformatie en stroomversnelling van het Europees Project zelf

– daarin schuilen zeer waarschijnlijk de eurosceptis-producerende krachten. Maar men zoekt tevergeefs naar een hoofdstuk over de Uitbreiding, de (onbedoelde gevolgen van de) interne markt of de EMU, laat staan naar aandacht voor zoiets ordinairs als de angst voor Turkije. Terwijl men zelf moet vaststellen dat zelfs in het allereurofielste land van Europa, België, eurosceptis de gevestigde partijen binnensijpelt.

Als geheel ruikt het boek veel te weinig naar Europese politiek, naar Brussel, naar richtlijnen en verdragen.

Het proces van Europese eenwording zelf als verklarende factor van (toenemende) eurosceptis raakt totaal ondergesneeuwd door politicologische classificatie en conceptualisering. Aldus krijgt men niet echt greep op het verschijnsel eurosceptis. Het laatste wat men dan ook had moeten doen, was België opvoeren als vergelijkende casus. Voor reëel bestaande eurosceptis moet men in Engeland zijn, in Scandinavië en recent in Oost-Centraal Europa. En ik had ook meer respect voor een boekje als dit gehad als het ruim vóór de kater van het Eu-

ropees referendum zou zijn verschenen; wanneer politieke wetenschapslieden het lef zouden hebben gehad gevoelens van Europees onbehagen en weemoed serieus te nemen en te onderzoeken op een moment dat het nog allesbehalve *en vogue* was.

René Cuperus

René Cuperus is wetenschappelijk medewerker bij de Wiardi Beckman Stichting.

Europese Grondwet: afgewezen maar onafwendbaar

Koos van Houdt:

Opstellen rond de Grondwet voor Europa.

Soesterberg: *Aspekt*, 2005; 163 blz.; 14,95 euro; ISBN: 90-5911-182-6

Op het eerste gezicht is Van Houdts boek met opstellen rond de Europese Grondwet hopeloos gedateerd. Het doel ervan was immers het leveren van 'een kleine bijdrage aan het versmallen van de kloof die gewone mensen ervaren ten opzichte van die Grondwet voor Europa, waarover zij zich een mening moesten (!) vormen'. Inmiddels is de afloop genoegzaam bekend: een overweldigende meerderheid van de Nederlandse kiezers wees het grondwettelijk verdrag af. Daarmee doet de auteur sterk denken aan de spreekwoordelijke generaal, die zich ijverig voorbereidt op de voorgaande oorlog.

Niettemin zijn de elf opstellen prettig leesbaar. Niet alleen voor historici, maar ook voor geïnteresseerde burgers die willen blijven werken aan hun mening over Europa. Dat is – als we

de auteur mogen geloven – uitermate relevant. In dat opzicht stemmen zijn slotwoorden tot enig cynisme: 'Het zal er dus op neer komen dat de kiezer hoog en laag kan springen, maar dat hij elk standpunt zal kunnen innemen, als het maar "ja" is....' Voelbaar is de spanning met zijn 'positief-kritische' openingsstatement, waar het nog gaat over de relevantie van de Unie, de belofte van vrijheid en de oprechtheid van bestuurders.

Van Houdt *zoomt* in elk van zijn opstellen in op een belangrijke gebeurtenis in de levensgeschiedenis van de Europese Grondwet. De aaneenrijging van al deze momenten voert haast onafwendbaar naar de conclusie dat de Grondwet er wel moet komen. Het Europese integratieproces kent tegenslagen en omwegen, maar het kan uiteindelijk niet onbekroond blijven. Al is de paradox van een visio-nair project met een technocratische uitvoeringspraktijk onopgelost en zal het draagvlak voor een Europese Grondwet daaronder blijven lijden.

Niet voor niets hebben woorden als *eurosclerose*, *eurofobie* en *euroforie* hun weg gevonden naar het woor-

denboek: de geschiedenis van de EU kent glorieuze hoogtepunten en perioden van stagnatie en terugval. Van Houdt beschrijft de nieuwsfeiten van een halve eeuw vallen en opstaan zo levendig, dat het beeld opdoemt van de Unie als een manisch-depressieve patiënt. Op het ene moment zijn de verhoudingen zo verziekt, dat een totale ineenstorting nabij lijkt. Korte tijd later is het weer feest en vallen nationale leiders elkaar snikkend van vreugde in de armen. Bijvoorbeeld als de Muur valt, als de uitbreiding naar vijfentwintig lidstaten beklonken is of bij de invoering van de euro als gemeenschappelijke munt.

De opstellen maken veel duidelijk van het web van nationale sentimenten, wisselende coalities, complotten en intriges. Het toneel van handeling is voortdurend de biotoop van staatshoofden en regeringsleiders, het Europese Parlement en leden van de Europese Commissie. Dat die het onderling uiteindelijk eens werden over een Europese Grondwet, is geen gering historisch feit.

Maar er lijkt in het geheel geen verbinding te bestaan met de *hearts and*

minds van de Europese bevolking. Het Europese volk, bestaat dat eigenlijk wel? Het politiek correcte antwoord komt van Valéry Giscard d'Estaing, die als voorzitter van de Europese Conventie de grondwetstekst heeft helpen uitbroeden: 'De Europese Unie is een Unie van staten én een Unie van volkeren.' (blz. 52)

Dan komt de hamvraag: wat hebben die volkeren eigenlijk gemeen? Christelijke waarden, zeggen sommigen – tot verontwaardiging van anderen, die niets zien in enige verwijzing naar religieuze wortels. Universele waarden dan (waarheid, rechtvaardigheid, goedheid, schoonheid), gevoed uit uiteenlopende bronnen als christendom, jodendom,

klassiek en humanistisch erfgoed? Als we de opsomming maar lang genoeg maken, kunnen we het misschien wel eens worden. Maar betekent het dan ook nog iets? En slaat het op het huidige Europa van 25 lidstaten, of moet alvast vooruitgekeken worden naar verdere uitbreiding (Turkije)?

Diplomatieke taal vermag veel. De Conventie koos uiteindelijk de formulering dat de Unie 'wordt geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa'. Van Houdt noemt de volksraadpleging in Nederland een klucht, maar welbeschouwd past die gebeurtenis heel goed in de *soap* die Europese integratie heet. De volgende aflevering in die reeks blijft nog even een verras-

sing. Als Van Houdt daar een opstel aan wijdt, zou een nadere analyse van de opvattingen over Europa van de publieke opinie daar zeker een plaats in verdienen. Want een Europese Grondwet mag dan onafwendbaar zijn, zonder democratische legitimatie is de kroon op het grote ideaal niet geloofwaardig.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink was werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en werkt thans bij de provincie Zuid-Holland. Hij werkt aan een proefschrift over diplomatiek taalgebruik.

Meningen over de Europese Unie gemeten

Angelika Scheuer:

How Europeans see Europe. Structure and Dynamics of European Legitimacy Beliefs.

Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam, 2005; 228 blz.; 37,50 euro; ISBN: 90-5629-408-3

Wetenschapslieden houden zich al tientallen jaren bezig met de vraag welke factoren de houding van burgers ten aanzien van de Europese integratie bepalen. Politieke waarden, cognitieve mobilisatie, rationele kosten-batenanalyses, binnenlandse politieke voorkeuren, nationale identiteitsgevoelens en nationale ervaringen doen de ronde als mogelijke verklaringen. Dit debat over de achtergronden van houdingen ten aanzien van de Europese Unie is nog steeds hoogst actueel. Recente ontwikkelingen rondom de Europese grondwet hebben daaraan bijgedragen. Het laatste woord lijkt voorlopig

niet gezegd. Hoe bepalen onderzoekers eigenlijk hoe de houding van burgers ten aanzien van de EU eruit zien?

In haar (vorig jaar aan de Universiteit van Amsterdam *cum laude* verdedigde) proefschrift beschrijft Angelika Scheuer hoe opvattingen over de Europese Unie doorgaans geconceptualiseerd en gemeten worden. Zij beperkt zich hierbij tot enquête-onderzoek. Meestal maken onderzoekers gebruik van vragen uit de *Eurobarometer*.¹ Welke vragen gebruikt worden, en welke betekenissen daaraan worden toegekend, is echter grotendeels afhankelijk van de individuele onderzoeker. Zo besluiten sommige onderzoekers dat de veelgebruikte vraag of iemand het EU-lidmaatschap van zijn eigen land een goede zaak vindt, *specifieke steun* meet. De vraag of iemand voorstander is van de eenwording van West-Europa, meet volgens deze onderzoekers *diffuse steun*. Anderen

zijn van mening dat beide vragen metingen zijn van diffuse steun. Ook zijn er onderzoekers die menen dat er een continuüm loopt van diffuse naar specifieke steun, en dat de vier meest gebruikte vragen² allemaal een plaats hebben op dit continuüm. Weer anderen stellen dat deze vier vragen *allemaal* hetzelfde meten. Er bestaan dus aanzienlijke verschillen in de interpretatie van dezelfde vragen. Scheuer concludeert om die reden dat het noodzakelijk is de betekenis van verschillende concepten empirisch te testen.

Daar komt bij dat de *Eurobarometer* in alle EU-lidstaten wordt afgenomen, en vaak wordt gebruikt voor vergelijkingen tussen landen. De vraag is echter in hoeverre de *Eurobarometer*-vragen in de lidstaten dezelfde concepten meten. Kortom, de manier waarop steun voor de EU doorgaans gemeten en vergeleken wordt, is volgens Scheuer voor een aanzienlijk deel willekeurig.

Om haar onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, gaat Scheuer op zoek naar de latente structuur achter een grote verzameling enquêtevragen. Op basis van de *European Election Study* uit 1994 onderzoekt zij op zeer gedegen wijze de samenhang tussen een groot aantal EU-gerelateerde items. Uit haar analyses blijkt dat opvattingen over de EU cognitief, affectief of evaluatief van aard zijn, en dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen opvattingen over economische integratie en politieke integratie. Deze structuur vindt Scheuer terug in alle twaalf lidstaten die de EU in 1994 telde. Dit betekent dat de diverse items in deze twaalf lidstaten op een vergelijkbare wijze met elkaar samenhangen. Het niveau van steun kan echter sterk variëren tussen lidstaten. Scheuer stelt dat voor deze lidstaten in ieder geval geldt dat opvattingen over de EU op een betekenisvolle manier met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit is goed nieuws voor onderzoekers die deze vergelijkingen al tientallen jaren maken. De vraag is echter in hoeverre deze vergelijkbaarheid ook opgaat in de huidige EU-25. Scheuer kan hier op basis van haar gegevens géén uitspraken over doen, maar zij waarschuwt wél dat vergelijkbaarheid steeds minder vanzelfsprekend is.

Scheuers intensieve zoektocht naar achterliggende betekenissen van en samenhang in enquêtevragen biedt ook inzicht in een andere 'onopgeloste' kwestie. Sommige onderzoekers³ zijn van mening dat het helemaal geen zin heeft opvattingen van burgers over de EU te meten, omdat deze opvattingen (vanwege een gebrek aan kennis en interesse) in hoge mate ongestructureerd en onstabiel zijn, en er eigenlijk van non-attitudes gesproken zou moeten worden. Volgens Scheuer wordt deze hypothese door haar onderzoek ontkracht. Zij stelt dat

er wel degelijk sprake is van gestructureerde en coherente opvattingen, die over verschillende niveaus van abstractie consistent met elkaar zijn.

De vraag is echter in hoeverre je op basis van één meetmoment kunt vaststellen dat opvattingen over de EU stabiel en 'echt' zijn. Een longitudinaal onderzoek, waarbij de opvattingen van dezelfde respondenten over langere tijd gevolgd worden, zou op overtuigender wijze kunnen aantonen dat opvattingen over de EU coherent en stabiel zijn. Interne consistentie op één moment hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat we met 'echte' opvattingen te maken hebben. Zou het niet zo kunnen zijn dat mensen er altijd naar streven een vragenlijst zo consistent mogelijk in te vullen? Er is slechts een zeer basale voorkennis omtrent de EU nodig om aan te voelen dat het niet met elkaar strookt om eerst aan te geven dat je het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak vindt en vervolgens te beweren dat je zeer opgelucht zou zijn als de EU morgen wordt opgeheven.

Dit maakt dat ik toch niet volledig overtuigd ben van de waarde van de met *Eurobarometers* gemeten opinies. Hoe geavanceerd en degelijk het door Scheuer uitgevoerde onderzoek ook is, bij mij roept het desondanks de vraag op in hoeverre enquêteonderzoek de meest geschikte methode is om te achterhalen wat mensen precies van de EU vinden.

Noten

¹ De *Eurobarometer* is een grootschalig enquête-onderzoek, dat sinds 1973 tweemaal per jaar in alle EU-lidstaten wordt uitgevoerd. Het primaire doel van de *Eurobarometer* is het volgen van ontwikkelingen in de publieke opinie in de EU-lidstaten. De *Eurobarometer* bevat een grote hoeveelheid trendvragen, waarmee vergelijkingen in de tijd en tussen landen mogelijk worden gemaakt.

² Naast de twee in de tekst genoemde vragen is dit de vraag of iemand vindt dat zijn eigen land, alles welbeschouwd, wel of geen voordeel heeft van het EU-lidmaatschap, en de vraag of iemand zich erg teleurgesteld, onverschillig of erg opgelucht zou voelen als de EU morgen zou worden opgeheven.

³ Zie bijv. J.R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Charlotte Wennekers is werkzaam bij de Onderzoeksgroep Participatie & Bestuur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Waarom de ambtenaren Europa mogen regeren

Fiona Hayes-Renshaw & Helen Wallace:

The Council of Ministers.

Palgrave Macmillan, Second Edition,

2006, 392 blz.; £ 24,99

ISBN: 0-333-69352-3

Martin Westlake & David Galloway:

The Council of Ministers of the European Union.

Londen: John Harper Publishing,

Third Edition, 2004; 456 blz.; 57 euro;

ISBN: 0-9536278-8-8

De boekenkasten over Europese integratie zijn merkwaardig gevuld. De meeste publicaties gaan over het Europees Parlement. Dan volgt de Commissie. Over de Raad van Ministers, de Europese Raad en het Hof, de drie machtigste instellingen, wordt gek genoeg minder geschreven. In het bijzonder over de Raad is weinig bekend. Daarom is het toe te juichen dat deze twee grondige werken over de Raad van Ministers in een geheel bewerkte editie zijn herverschenen.

Sedert Maastricht (1991) ligt de besluitvorming over de grote projecten (zoals de euro, de uitbreiding van de activiteiten naar Justitie en Binnenlandse Zaken en het aanhaken van Oost-Europa) vooral bij de Raad. Het initiatiefrecht van de Commissie is door de talloze initiatieven van de Europese Raad uitgehold. De medebeslissing van het Europees Parlement richt zich vooral op de interne markt.

Die Raad van Ministers is een Nederlandse uitvinding. In 1950 heeft de Nederlandse onderhandelaar Dirk Spierenburg tijdens het beraad over de oprichting van de Kolen en Staalgemeenschap (EGKS) afgedwongen dat er zo'n Ministerraad zou komen. Die moest dienen als *tegenwicht* tegen de supranationale Hoge Autoriteit, de voorloper van de Europese Commis-

sie. De vaak nog gehoorde stelling dat Nederland traditioneel supranationaal dacht, klopt daarom niet.

Een substantieel deel van onze nationale wetgeving wordt in Brussel klaargestoomd. 'Law-making by diplomacy', zo noemen Westlake en Galloway de onderhandelingen in de Raad van Ministers passend. Beide hier te bespreken standaardwerken bevestigen dat de binnenlandse politiek langzaam door de Brusselse vergaderwolven wordt opgepeuzeld. Dat gebeurt niet door de politici (de ministers, parlementsleden, commissarissen), maar door de ambtenaren. Op basis van diverse onderzoeken concluderen zowel Hayes en Wallace als Westlake en Galloway dat die ambtenaren tot zelfs in 90 procent van de gevallen de besluiten nemen. Dat zijn vaak de zogenaamde A-punten, die iedere Raadsvergadering bij hamerslag passeren. Dit mag, omdat het machtige Coreper, de wekelijkse vergadering van de ambassadeurs van de lidstaten in Brussel, de knoop al heeft doorgehakt. Zulke besluiten komen er op basis van eindeloze compromissen. 'Het eindresultaat zal er vaak op neerkomen dat de burger er geen kriebel van begrijpt en zich misleid voelt', zo laat David Spence, een Commissieambtenaar, zich in Westlake en Galloway ontvallen.

Heel belangrijk is dat een regering zelf precies weet wat zij in Brussel wil bereiken. Dat lijkt vanzelfsprekend. Maar Westlake en Galloway onderstrepen hoe moeizaam de hoofdsteden, omringd door pressiegroepen met uiteenlopende belangen, tot een helder eigen standpunt komen. Zij menen zelfs dat de onderhandelingen *binnen* de nationale delegaties vaak nog moeizamer verlopen dan die *tussen* de 25 regeringsvertegenwoor-

digers. Een opmerkelijke conclusie. Hayes en Wallace zien Nederland hier overigens goed opereren.

Weet een regering eenmaal écht wat ze wil, dan is Brussel een prachtige arena om impopulaire maatregelen te laten nemen. Zie bijvoorbeeld de gigantische bezuinigingen op de overheidsuitgaven in de jaren negentig. Het ging hier om voor de bevolking pijnlijke besnoeiingen. Die waren nodig om de euro in te kunnen voeren. Zogenaamd dan. In werkelijkheid ging het om de sanering van jarenlang slecht beheerde overheidsbudgetten. Daarvoor functioneerde 'Brussel' als zondebok. Voor de reactie van de burgerij, zie het oordeel van commissieambtenaar Spence hierboven.

Algemeen is de verwachting dat het Europese overleg soepeler zal verlopen als de besluitvorming tussen de ministers geschiedt op basis van de meerderheid in plaats van unanimiteit. Wallace en Hayes geloven dat niet. Bij besluitvorming op basis van meerderheden krijgt de minderheid van de EU-landen de Brusselse wetgeving door de strot geduwd. Dat gebeurt gelukkig uitzonderlijk weinig. Op papier mogen de ministers niettemin in 70 procent van de gevallen besluiten nemen op basis van gekwalificeerde meerderheid. Om een besluit te nemen is dan vereist dat ruim tweederde van die ministers voor stemt. Dit alles duidt erop dat Europa meestal besluit op basis van de stemverhoudingen, met veel macht voor de grote landen.

Wallace en Hayes publiceren eigen onderzoek, waaruit echter blijkt dat dit alles niet overeenstemt met de werkelijkheid. Slechts in een kwart van de gevallen waar de ministers mogen stemmen, doen zij dit ook werkelijk. Anders gezegd: driekwart

van de wetgeving die op basis van *meerderheidsstemmingen* mag worden beslist, verloopt in de praktijk toch via *unanimiteit*. Men onderhandelt meestal op basis van geven en nemen totdat er consensus is. Wordt er eens gestemd, dan is er meestal maar één minister die daarom vroeg. Die minister laat stemmen om zijn thuisfront te laten weten dat hij/zij dwars lag. Stemmen krijgt nog minder betekenis als men weet dat het

in de helft van de gevallen gaat over landbouw of visserij, dus niet erg politieke zaken.

De conclusie is geruststellend: Europa wordt weliswaar geregeerd door ambtenaren, maar die nemen als regeringsvertegenwoordigers in Brussel besluiten op basis van consensus.

Deze beide werken zijn aanbevolen stof voor iedereen die de 'bochten en krochten' van de Europese Unie wil kennen. De auteurs spinnen gedetail-

leerd uit hoe de EU achter de schermen werkt. Zij maken duidelijk hoe dat is gegroeid. Zij verwachten ten slotte dat daaraan de komende jaren waarschijnlijk niet veel verandert, met of zonder Grondwet.

Jan Werts

Dr Jan Werts promoveerde op *The European Council*. Hij is EU-correspondent te Brussel.

Europese Brusselaars of Brusselse Europeanen?

Caroline de Gruyter:

De Europeanen. Leven en werken in de hoofdstad van Europa.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2006; 304 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-2341-932-4

Bestaat er zoiets als een Europese identiteit? *NRC Handelsblad*-journaliste Caroline de Gruyter gaat in haar boek *De Europeanen* op zoek naar het antwoord op deze vraag in de Europese hoofdstad, Brussel. Want zo stelt zij: 'Als er hier geen besef is van een ontkiemend Europees staatsburgerschap, waar kan het dan anders zijn?' Er wonen in Brussel 150.000 'Europeanen', mensen afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie die in het kader van de Europese integratie in Brussel werken. Aan de hand van interviews met deze 'Europeanen' gaat De Gruyter na of deze mensen een Europese identiteit hebben. Een vernieuwend uitgangspunt na al die abstracte theorieën die er de laatste jaren gevormd zijn over Europese identiteit. 'Europeanen' met uiteenlopende achtergronden komen in het boek aan bod: europarlementariërs, (oud-) functionarissen van de Europese Commissie, lobbyisten, internationale advocaten en journalisten. Wat bindt

deze mensen? Ze hebben vaak een partner van een andere nationaliteit en hun kinderen gaan naar internationale of Europese scholen. Velen trillen volgens De Gruyter langzaam los van hun nationale identiteit – voor zover ze die nog hebben. Maar voelen zij zich daarmee ook Europees?

Uit de interviews – er zijn er maar liefst 27 in het boek opgenomen – wordt het antwoord op de vraag over het Europeagevoel helaas niet duidelijk. Gelukkig geeft de conclusie uitsluitsel. 'Dat zij zich tot op zekere hoogte Europees voelen, is goed en wel.' 'Het is bij de meesten een beetje als met de Russische matroesjkapopetjes: het kleine poppetje, de kern, is meestal nationaal en het grotere poppetje dat het omhult, is Europees. Alleen is de grootte van die poppetjes steeds anders.' Bij de vooroorlogse generatie 'Europeanen' vormt daarentegen het Europese poppetje vaak de kern: deze oudere generatie noemt zich, in tegenstelling tot de jongere, met overtuiging Europeaan. Het onderscheid tussen de 'Europeanen' uit de pioniersgeneratie en de nieuwe generatie 'Europeanen' komt in het boek sterk naar voren. Mensen die de oorlog hebben meegemaakt kwamen naar Brussel voor een ideaal

en dit ideaal vormde hun Europese identiteit. Nu dit ideaal is afgezwakt, vormt carrière maken het voornaamste motief om naar Brussel te komen. 'Jongeren worden, meer dan ouderen, teruggeworpen op hun nationale identiteit, als back-up.'

Behalve het identiteitsvraagstuk gaat De Gruyter ook in op vragen als: Wat kenmerkt de Europese Brusselaars? Hoe ziet hun wereld in Brussel eruit en hoe is de verhouding tussen de 'Europeanen' in Brussel en de andere Brusselaars? Met het beeld dat er in de lidstaten heerst van de Europese Brusselaars, maakt de auteur al gauw korte metten. De Gruyter geeft aan dat de 'Europeanen', hoewel als elitair afgeschilderd, vaak gewoon uit middenklasse milieus komen. In Brussel telt niet je afkomst, maar tellen je prestaties; werken in Brussel, bij de Europese instellingen, is vooral erg hard werken. De veronderstelling dat Europa in handen is van 'neoliberalen', agenten van het grootkapitaal, is volgens de auteur ook niet juist. De meeste 'Europeanen' zijn op de politieke liniaal meer links dan rechts georiënteerd.

De 'Europeanen' in Brussel leven allen in hetzelfde kleine wereldje. Ze tennissen samen, richten boekenclubs

op, ze hebben zelfs een gemeenschappelijke psychiater. Toch zijn ze 'qua levensstijl, opvatting en motivatie [...] niet over één kam te scheren'. De Europese sub-klasse, zoals De Gruyter de groep 'Europeanen' noemt, aardt goed in Brussel. De Belgische hoofdstad is een verscheurde stad in een verscheurd land en heeft geen sterke eigen cultuur. 'Iedereen kan er zichzelf zijn, zonder zich buitengesloten te voelen.' Dit betekent echter niet dat er geen kritiek is op de 'europeanisering van Brussel' door de Belgen in Brussel. Door de bouwzucht van de Europese instellingen zijn veel Belgische Brusselaars hun huizen kwijtgeraakt. Dit heeft geleid tot anti-Europese sentimenten. De Europeanen, op hun beurt, ergeren zich groen en geel aan de Belgische bureaucratie.

De auteur geeft aan de EU meer gezicht door de mensen *achter* de politiek te belichten. Dit betekent echter niet dat het boek voorbijgaat aan de Europese politiek. De politieke situatie of, beter, de politieke malaise waarin het Europese eenwordingsproject zich bevindt, komt in de vraaggesprekken uitgebreid aan bod. De oudere generatie 'Europeanen' plaatst de eurosclerose in een serie van crises die uiteindelijk zijn overwonnen. 'Ook deze periode zal weer voorbij gaan,' zo stellen zij. De houding van de Eu-

ropese burger vormt voor de jongere generatie vooral een bron van ergernis. 'Het is niet leuk om door je eigen landgenoten te worden bestookt met anti-Europese argumenten die soms kant noch wal raken.' Eén ding is duidelijk volgens De Gruyter: 'De Europeanen schelden niet terug op de burgers. Ze zeggen eigenlijk allemaal dat het probleem niet bij de burger ligt, maar bij de nationale politici, die de burgers een verkeerde voorstelling van zaken geven.' De Gruyter neemt zelf ook een duidelijk politiek standpunt in: 'De burger wil verdieping van Europese samenwerking, geen uitbreiding. De regeringen doen alles om hem te laten geloven dat het Brussel is dat hem deze streek levert. Geen wonder dat de burger een steeds lagere dunk heeft van Europa.'

Ik denk dat De Gruyter hier een goed punt heeft. Elke stap in het Europese integratieproces wordt door nationale regeringen gezet. Nationale politici moeten meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor het project Europa. In de verkiezingsstrijd in Nederland van de afgelopen maanden waren, uit angst de kiezer af te stoten, geen duidelijke standpunten omtrent Europa te vinden. De Nederlandse bevolking tast dan ook volledig in het duister over de visie van haar politieke leiders op Europa.

Pas als politici duidelijke standpunten gaan uitdragen en een heldere koers uiteenzetten, kan de Europese burger zich met de Europese Unie identificeren.' Behalve een duidelijke toekomst is ook een historische verantwoording van belang voor de vorming van Europese identiteit. Men moet beseffen waarom het Europese project een halve eeuw geleden is opgestart. Om te eindigen met de woorden waar Caroline de Gruyter haar boek mee begint: 'Anyone who does not know where he's coming from and doesn't know where he's going to, doesn't know who he is.' (Otto van Habsburg)

Milou Verheij

Noot

- 1 Een heldere koers hoeft niet per se een einddoel in te houden. Zie het artikel van Alfred Pijpers in de *Internationale Spectator* van september 2006, blz. 435-440.

Milou Verheij studeert geschiedenis en internationale organisaties en betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en is thans als stagiaire verbonden aan de eindredactie van de *Internationale Spectator*.

De regio als geografisch studieobject

Ben de Pater, Peter Groote,
Kees Terlouw e.a.:

Denken over regio's; geografische perspectieven.

Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2005
(tweede, herziene druk); 264 blz.;
21,50 euro; ISBN: 90-6283-478-7

Het van oorsprong geografische onderzoekssubject 'de regio' is sinds de invoering van het veelvuldig gebruikte concept 'globalisering' in diverse disciplines steeds vaker onderwerp van discussie. Sommigen betogen dat, hoewel de rol van de staat een andere betekenis lijkt te krijgen in de tijd van globalisering, natiestaten nog steeds de belangrijkste spelers zijn op het internationale toneel. Tegenstanders

of critici van globalisering benadrukken het belang en het 'authentieke' van regio's of lokaliteiten. Globalisering betekent volgens hen geen 'einde van de geografie'. Het leidt eerder tot toename dan afname van interregionale verschillen en ongelijkheid, en betekent scherpe concurrentie en specialisatie van regio's.

Denken over regio's lijkt dit beeld te bevestigen. Enkele academici

– Castells en Sassen – benadrukken deze regionale specialisatie. Uit hun onderzoek blijkt dat tussen bepaalde regio's en steden-clusters onderling meer wisselwerking bestaat dan met de eigen periferie of het 'hinterland'. Een voorbeeld is de 'interconnectedness' van Londen en New York, terwijl deze steden minder (economische) netwerken hebben met de rest van het eigen land. Er ontstaat door deze verbondenheid en netwerken een mondiale structuur waarin sommige regio's een belangrijke rol spelen in de wereldeconomie, terwijl andere regio's als het ware 'zwarte gaten' zijn. Sub-Sahara Afrika behoort bijvoorbeeld tot deze uitgesloten plaatsen, terwijl *Silicon Valley* in de Verenigde Staten en IT-districten in India er economisch gezien wél toe doen.

In *Denken over regio's* wordt deze discussie gelanceerd in het eerste hoofdstuk, met de vraag of de vereenzelving van sociale geografie met de studie van afzonderlijke gebieden en de verschillen daartussen nog wel toekomst heeft in de huidige tijd van integratie en globalisering. Met behulp van theorieën van geografen als John Friedman – die dit een te simpele voorstelling van zaken vindt – wordt een nuancering aangebracht van bovenstaande vorm van 'centrum-periferie-denken'. Andere geografen (Philip Cooke en John Urry) vinden dit een te passieve invulling van de regio *an sich*. De mate waarin regio's 'masters of their own destiny' zijn, hangt volgens hen mede af van de condities, *resources* (in de brede zin van het woord) en gekozen strategieën.

Even een stapje terug in de tijd waarin de discussie over het belang van regio's ook speelde. Geografisch vakhistoricus David Livingstone geeft aan dat in de 19de-eeuwse zoektocht naar de essentie van de geografische wetenschap – die plaatsvond na de afwijzing van het geografisch

determinisme – in de Duitse school de tendens bestond de geografische wetenschap te reduceren tot *Landschaftskunde* of *Heimatkunde*, waarin *de regio* dus het enige onderzoeks-subject was. Deze was weliswaar van belang (voor het volk) om de relatie tussen 'bloed en grond' aan te geven, maar mocht volgens sommigen géén (sociale) wetenschap genoemd worden. Deze benadering van regionalisme kwam overigens ook in Frankrijk voor, maar in een andere politieke context.

In deze identiteitsworsteling van geografen werd gezocht naar een eigen studieobject en men vroeg zich af of de 'regiostudie' wel het enige bestaansrecht van de geografische wetenschap was. Na een tijd van bezinning volgde een herwaardering van de geografische wetenschap met het geleidelijk ontstaan van specialisaties, zoals ecologische geografie, fysische geografie en culturele geografie. De toenemende urbanisatie gaf tevens een belangrijke impuls aan de geografische wetenschap.

In het licht van deze historische discussie is *Denken over regio's* redelijk beperkt te noemen. Terecht wordt in het boek gesteld dat er geen enkel begrip in de geografie zoveel bediscussieerd is en zoveel boeken heeft opgeleverd als het begrip 'regio'. Al wordt er in het boek inderdaad 'gedacht' over regio's, de discussies worden achterwege gelaten en enige notie van begripsgeschiedenis rondom dit belangrijke geografische studieobject ontbreekt. Het boek behandelt vanuit de hedendaagse geografische specialisaties en beeldvorming uiteenlopende visies op de regio en eindigt met een niet al te sterke sociaal-constructivistische conclusie: de regio is een sociale constructie die wordt gecreëerd door bepaalde actoren (onderzoekers, wetenschapslieden, politici, ondernemers, bewoners,

enz.) met bepaalde bedoelingen, belangen en achtergronden.

Denken over regio's haalt wel allerlei theorieën uit de kast, maar verbindt daar geen enkele eigen analyse aan. Het boek geeft door deze gebreken géén goed onderbouwd antwoord op de zelf opgeworpen vraagstelling betreffende de toekomst van de regio in de sociale geografie in het licht van mondiale ontwikkelingen. Dit maakt het boek een overzichtswerk van onvolledig uitgewerkte gedachten over regio's, met weinig analytische of wetenschappelijke meerwaarde.

Susanne Kamerling

Drs Susanne Kamerling studeerde aan de Universiteit van Amsterdam politieke wetenschappen, specialisatie Internationale Betrekkingen. Zij hoopt volgend jaar af te studeren in de sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is als stagiaire verbonden aan het *Conflict and Security Programme* van het Instituut Clingendael.

Naar politiek evenwicht in Irak

Zaki Chehab:

Irak in lichterlaaie, bezetting en opstand.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2006; 301 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-5330-498-3

In dit boek zet de journalist Zaki Chehab, zelf opgegroeid in een Palestijns vluchtelingenkamp in Zuid-Libanon, de politieke structuur van het hedendaagse Irak helder uiteen. In het eerste hoofdstuk schrijft Chehab dat hij in zijn jeugd een correspondentievriend in Fal-lujah had, die hij bijna veertig jaar later opzoekt wanneer er in de stad hevig gevochten wordt. Dit brengt de auteur tot het schrijven van zijn boek. In de negen daaropvolgende hoofdstukken schetst hij een duidelijk beeld van de huidige situatie, met anekdotes en historische achtergronden.

Speciale aandacht wordt geschonken aan de overwegend Soennitische verzetsbewegingen, zoals die van Abu Musab al-Zarqawi, die het de coalitietroepen onmogelijk maken hun werk te doen. Hoewel het merendeel van de bevolking deze bewegingen vervloekt, ook omdat ze vaak niet uit Irakezen bestaan, zijn ze toch in staat te profiteren van de woede en chaos die onder het volk heersten. Chehab legt uit dat de Amerikaanse bezetters geen rekening houden met het tribale aspect van de Irakese samenleving en de desbetreffende normen en waarden. Dit veroorzaakt alleen nog maar meer onbegrip.

De samenstelling van de bevolking levert ook de nodige problemen op. Hoe de Soennieten, Sji'ieten en Koerden op de coalitietroepen reageren, verschild vanwege hun uiteenlopende toekomstvisie. Zo zijn de Sji'ieten vastbesloten een islamitische staat te stichten *à la* Iran, terwijl de Koerden een federale regering eisen. De Soennieten nemen

geen duidelijk standpunt in. De samenwerking tussen Sji'ieten, Soennieten, Koerden en de godsdienstige leiders verloopt dan ook nog steeds moeizaam. De vroegere lobby voor de omverwerping van het regime van Saddam Hoessein door de oppositie in ballingschap komt ook uitgebreid aan bod. Het boek gaat niet alleen over Irak zelf, maar geeft ook een goed inzicht in de interne (militaire) politiek van de Verenigde Staten.

Chehab beperkt zich niet tot beschrijving en analyse, maar biedt ook een realistisch advies. *Als de Irakese veiligheidstroepen in staat zijn hun land zelf te leiden, zal dit het einde kunnen betekenen van de Amerikaanse aanwezigheid.* Toch zal de regionale en internationale politiek van Irak afhankelijk blijven van de betrekkingen met de Verenigde Staten. Thans zijn de Amerikaanse milities echter nog hard nodig om de nationale veiligheidsorganisaties, de politie en het leger te versterken.

Het eerste wat de Amerikanen deden na de omverwerping van het regime van Saddam, was de ontmanteling van het Irakese leger en de overwegend Soennitische Baath-partij. Volgens Chehab is dit de grootste vergissing van de Amerikanen geweest. Een dialoog tussen de Soennieten en de Amerikanen is hierdoor onmogelijk geworden. Zo werden de tribale banden die de Baath-partij bijeenhielden, over het hoofd gezien. De schrijver is er dan ook van overtuigd dat de Amerikanen géén vooropgezet plan hadden om de partij op de een of andere manier te vervangen. Het gevolg was wel dat de Sji'ieten de macht naar zich toe trokken.

Het politieke evenwicht in Irak dient in Chehabs ogen hersteld te worden door deelname van de Soennieten aan de beleidsvorming. Dat is van doorslaggevend belang voor de overleving van het land. Bovendien zou het een goede

stimulus zijn voor betere betrekkingen met de rest van de overwegend Soennitische Arabische wereld. De Sji'itische gemeenschap speelt hier een belangrijke rol; de beide religieuze richtingen zullen een manier moeten vinden om met elkaar door één deur te kunnen.

Om het land tot een functionerend staatsapparaat te maken, moeten de verzetsbewegingen hard worden aangepakt. De plaatselijke bevolking en de regering dienen zich volgens Chehab samen tegen hen te keren. Toch zou men ook politieke onderhandelingen moeten beginnen met de Soennitische opstandelingen, in de hoop dat ze hun wapens neerleggen. Dit is wellicht toch de enige manier om deze terroristische milities uit te schakelen, want 'ook al beschikken de Amerikanen over effectievere middelen om deze milities te bestrijden, de geschiedenis heeft al vaker aangetoond dat een leger nooit een guerrillastrijdmacht kan verslaan zonder de steun van de inheemse bevolking', aldus Chehab.

De schrijver beschikt over een breed scala aan contacten en informatiebronnen. Met alle politieke leiders, met uitzondering van Saddam Hoessein, heeft hij persoonlijk contact gehad. Dit maakt zowel de auteur als het boek zo fascinerend. Soms rijst er echter enige twijfel aan de objectiviteit van de auteur. Zijn opmerkingen over de Koerden, Sji'ieten en de staat Israël klinken soms wat ongenueanceerd.

Olly Akkerman

Olly Akkerman is studente Arabische Taal en Cultuur aan de Universiteit Utrecht. Ze loopt thans stage op het Instituut Clingendael.

Hervorming van verzorgingsstaten

Vivien A. Schmidt e.a.:

Public Discourse and Welfare State Reform, The Social Democratic Experience.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2005; 272 blz.; 20,- euro; ISBN: 90-5330-491-6

Sanneke Kuipers:

The Crisis Imperative, Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and The Netherlands in the Early 1990s.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006; 232 blz.; 32,50 euro; ISBN: 90-5356-808-5

Dat het sociaal-economische discours van groot belang kan zijn in het proces van Europese integratie, heeft het Franse 'non' tegen de Europese grondwet al laten zien. In het Franse publieke debat over de grondwet werden liberale, Angelsaksische schrikbeelden tegenover het bij de Fransen zo geliefde Europees sociaal model gezet. Daarmee werd een crisissfeer geschapen, waarin het accepteren van de Europese grondwet gelijk stond aan het opgeven van Franse sociale idealen.

Twee studies die hervormingen in Europese verzorgingsstaten trachten te verklaren, tonen het belang van de constructie van een sociaal-economisch discours, om legitimering te organiseren voor verzorgingsstaat-hervormingen. Waarom al die aandacht voor de rol van publiek discours bij verzorgingsstaathervormingen? De reden daarvoor moet gezocht worden in de ontwikkeling van de wetenschappelijke literatuur over verzorgingsstaten. Eerst werd vooral gezocht naar verklaringen voor totstandkoming en uitbreiding van verzorgingsstaten.¹ In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd hervorming van de verzorgingsstaat

onvermijdelijk. De beleidsrealiteit bleek echter weerbarstig: verzorgingsstaten veranderen moeilijk. Zodoende richtte een tweede golf studies zich op het vinden van verklaringen voor de onveranderlijkheid van verzorgingsstaten. De stelling dat verzorgingsstaten niet kunnen veranderen, raakte wijdverbreid: padafhankelijkheden in de ontwikkeling van verzorgingsstaatarrangements wierpen barrières voor verandering op.²

Onder druk van de internationalisering van de economie, de kwalificatie voor de EMU en daarmee gepaard gaande budgettaire soberheid bleek in de jaren negentig dat het aanpassingsvermogen van veel verzorgingsstaten veel groter is dan eerder werd aangenomen.³ Succesvolle hervormingen in veel kleine open politieke economieën, waaronder Nederland, noopten tot aanpassing van de notie dat verzorgingsstaten niet of nauwelijks veranderen. De dominante verklaring voor de onveranderlijkheid van verzorgingsstaten, de remmende rol van instituties in een veranderingsproces, verdiende bijstelling. Een debat volgde waarin de vernieuwing van de institutionele theorie centraal stond; recente bijdragen leggen de nadruk op de evolutionaire aard van aanpassingen, op beleidsleren en op de rol van discours in hervormingen.⁴

Het is opmerkelijk dat de afgelopen vijftien jaar veel verzorgingsstaathervormingen hebben plaatsgevonden in landen met regeringscoalities waarin sociaal-democratische partijen waren vertegenwoordigd, partijen die traditioneel worden beschouwd als pleitbezorgers voor de verzorgingsstaat als vehikel voor het borgen van solidariteit. Dit gegeven moet Vivien Schmidt overtuigd hebben mee te werken aan deze bundel, die, zo be-

looft de achterflap, de sociaal-democratische hervormingspogingen in Europese verzorgingsstaten aan de hand van het door Schmidt gemunte kader analyseert.⁵ Doorslaggevend voor het succes van hervormingspogingen is het publieke discours, het openbaar verzoeg, de taal en interpretaties die in het publiek en politiek debat worden gehanteerd. Dat neemt niet weg dat we de institutionele benadering nog steeds nodig hebben, juist om de omstandigheden waaronder veranderingen wel plaatshebben te begrijpen.

De aard van het publieke discours wordt mede bepaald door de institutionele omgeving. Schmidt onderscheidt daartoe bijvoorbeeld *simple* en *compound polities*.⁶ *Simple polities*, zoals het Verenigd Koninkrijk, kennen een tweepartijstelsel, waarin politieke partijen hun eigen programma onverkort kunnen implementeren na verkiezingswinst. *Compound polities*, waarin geen enkele partij een meerderheid heeft, worden gekenmerkt door een consensusstreven (om de tafel met sociale partners, maar ook met andere partijen om een coalitie te vormen). In *simple polities* zien we vooral een communicatief discours; wanneer beslissingen autonoom door de regering zijn genomen, worden de burgers erover geïnformeerd. In *compound polities* heeft het discours vooral een meer coördinerende aard. Voorafgaand aan een beslissing worden relevante spelers geconsulteerd, die op deze manier hun invloed op het discours laten gelden. Tot zover overtuigt het boek.

De bundel toetst de benadering aan Europese cases: Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Midden- en Oost-Europese landen, de EU en Israël. Nooit geweten dat Israël tot Europa wordt gerekend.

Nieuwsgierig geworden door het goed geschreven eerste hoofdstuk, verwacht de lezer een analyse van het discours rondom bijvoorbeeld de *Hartz*-hervormingen in Duitsland, de pensioenhervormingen in Italië en rondom de hervormingen in Nederland gedurende de jaren negentig. Dit gebeurt echter nauwelijks. In geen enkele bijdrage wordt het verband gelegd tussen de hervormingen zelf en het discours dat die hervormingen begeleidt. Verder rijst de vraag wat een analyse van het Israëlisch-Palestijns conflict in deze bundel doet. Het boek van Schmidt leest als een reeks aanbevelingen van sociaal-democraten aan andere sociaal-democraten inzake te volgen tactieken bij verzorgingsstaathervormingen, en dat is jammer, want er huist zoveel meer potentie in Schmidts theorie.

De bundel is ook uiterst onevenwichtig. Waarom telt de behandeling van de Duitse *case* niet minder dan 64 pagina's, terwijl vrijwel alle andere hoofdstukken 20 pagina's beslaan? De analyse van publieke discourses in Midden- en Oost-Europa vindt in welgeteld 6 pagina's plaats. Uiterst relevante en intelligente vragen over deze complexe materie worden opgeroepen, dat maakt nieuwsgierig. Voor de uitwerking en beantwoording leek evenwel geen ruimte meer te zijn.

Verticale europeanisering

De bijdrage van Christoph O. Meyer overtuigt gelukkig wel. Zijn tekst is een verademing na alle rammelende hoofdstukken. Aan de hand van empirisch onderzoek betoogt Meyer dat er sprake is van verticale europeanisering van het publieke discours. Nationale en subnationale discourses worden meer en meer bepaald door actoren en onderwerpen die een Europese oorsprong hebben. Van horizontale europeanisering, wederzijdse beïnvloeding van nationale

discourses over Europese kwesties en kruisbestuiving tussen discourses in verschillende landen, is echter nog nauwelijks sprake. Zou dat een reden kunnen zijn voor de aard van het debat over de Europese grondwet?

Dat met een discoursbenadering ook goed onderzoek gedaan kan worden, bewijst Sanneke Kuipers. Ze biedt met haar werk eenieder die geïnteresseerd is in de ontwikkelingsgang van de Nederlandse en Belgische verzorgingsstaat een theoretisch mooi gecomponeerd en empirisch rijke studie. Zij stelt zichzelf in een elegant betoog de vraag waarom het crisisdiscours dat de WAO-hervorming in Nederland inluidde, wél aansloeg, en het crisisdiscours in België in dezelfde periode, dat in zijn retoriek – een 'Globaal Pact' – een nieuw ontwerp van de Belgische verzorgingsstaat suggereerde, *niet* leidde tot verregaande aanpassingen. Ze betoogt dat de uitgangspositie van beide landen gelijk was, en zoekt de verklaring voor deze opzienbarende uiteenlopende ontwikkelingsgangen in een institutioneel geïnspireerde discoursanalyse, waarin de bedoelde constructie van crises door politieke actoren een centrale plaats inneemt. Van begin tot eind overtuigt Kuipers. Een opeenstapeling van contradicties in een bepaald beleidsveld leidt tot een grotere ontvankelijkheid voor een *crisisdiscours*, zo betoogt Kuipers. Een scheefgegroeide verhouding tussen premies en uitkeringen leidde tot contradicties tussen beleidsdoel en beleidspraktijk. Daarnaast veranderde de rol van de sociale partners; hun betrokkenheid in de uitvoering van de sociale zekerheid werd een doel op zich zelf.

Complexe problemen simpel voorgesteld

Wanneer contradicties zover gecumuleerd zijn en het beleidsdiscours niet langer wordt beheerst door

experts maar door leken, politieke actoren en het publiek, wordt het crisisdiscours breed gedragen. Dit maakt het beleidsveld en de politieke omgeving ontvankelijker voor veranderingen. Kenmerkend is verder dat complexe problemen simpel worden voorgesteld, om zo het brede publiek te overtuigen van de oplosbaarheid ervan. Deze observatie stelt het huidige Nederlandse politieke klimaat in een nieuw daglicht. Is de kiem voor het meer gepolariseerde Nederlandse politieke klimaat misschien al begin jaren negentig gelegd?

Kuipers werpt nieuwe vragen op over padafhankelijkheden in de ontvankelijkheid voor hervormingen in verzorgingsstaten. Heeft het geslaagde crisisdiscours van Lubbers en Kok – en de krachtige boodschap van Buurmeijer – begin jaren negentig, geleid tot een voortdurende grotere ontvankelijkheid voor hervormingsplannen in de Nederlandse verzorgingsstaat? Sindsdien is de Nederlandse verzorgingsstaat erg veranderd. De uitvoering van de sociale zekerheid is minder corporatistisch, maar juist verstatelijkt en geprivatiseerd. Recent is met de WIA, in politieke zin tamelijk geruisloos, een periode van vérgaande hervormingen in de WAO afgerond. Dat schreeuwt om verder onderzoek, waar de dissertatie van Kuipers als basis voor dient.

Peter Slegers

Noten

- 1 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- 2 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- 3 Jelle Visser & Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- 4 Zie voor de evolutionaire benadering: Kathleen Thelen, 'How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis', in: James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- 5 De bundel is uitgegeven in opdracht van de Friedrich Ebert Stiftung, het Karl Renner Institut en de Nederlandse Wiardi Beckman Stichting.
- 6 Hier herkennen we het onderscheid tussen *majoritarian* en *consensus democracies*, gemaakt door Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/Londen: Yale University Press, 1984.

Drs P.J. Slegers is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES voor wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archief)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00



Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- | | |
|--------------------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> particulier | € 51,50 |
| <input type="checkbox"/> instelling | € 61,50 |
| <input type="checkbox"/> student | € 25,00 |

Datum