

SAMENVATTING

De afwijzing van het Europees Grondwettelijk Verdrag door de Nederlandse bevolking in het referendum van juni 2005 was volgens velen de uitdrukking van een dieper liggend Nederlands onbehagen met de Europese integratie en van een diepe kloof tussen de burgers en het EU-beleid van de politieke en bureaucratische elites. In het licht van deze referendumuitslag heeft de regering de WRR verzocht te adviseren over manieren om de politieke en maatschappelijke verankering van het EU-beleid in Nederland te versterken. Hiertoe heeft de raad in dit rapport de volgende vragen gesteld:

1. *Is er sprake van een probleem van afnemende legitimiteit van het EU-beleid in Nederland?*
2. *Zo ja, hoe kunnen politieke en maatschappelijke legitimeringsprocessen van het EU-beleid in Nederland worden verbeterd?*

De raad heeft allereerst geanalyseerd wat de problemen met EU-beleid in Nederland zijn en gekeken of er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een (dieperliggend) vraagstuk van legitimiteit, ofwel aanvaardbaarheid, van het EU-beleid op de langere termijn. Die analyse is uitgevoerd aan de hand van vier bronnen van legitimiteit die de raad heeft onderscheiden op grond van zowel theoretische als empirische verkenningen. Het betreft hier resultaten van EU-beleid, vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Bij *resultaten* gaat het er om of de doelstellingen van het EU-beleid in Nederland helder zijn en bovenal of ze in voldoende mate gerealiseerd worden. Bij *vertegenwoordiging* staat de vraag centraal of de preferenties van de Nederlandse burgers adequaat tot uitdrukking komen in het besluitvormingsproces en *verantwoording* ziet op de vraag of er voldoende informatie, debat en ruimte is voor een afgewogen oordeel achteraf over het handelen van de beleidsverantwoordelijken. *Identificatie*, ten slotte, betreft de vraag in hoeverre Nederlandse burgers zich verbonden voelen met het Europese politieke systeem waarvan ze deel uitmaken.

Deze vier bronnen zijn ook toegepast op het ontwikkelen van oplossingen. Zowel in onderlinge samenhang als los van elkaar kunnen deze vier bronnen namelijk ook bijdragen aan een betere legitimering van EU-beleid in Nederland. Conform de adviesaanvraag van de regering heeft de WRR in dit rapport de vraag beantwoord hoe *binnenlandse* actoren de Nederlandse burgers kunnen verbinden met EU-beleid. Het betreft actoren uit de sfeer van politiek en het bestuur (zoals regering, parlement, politieke partijen en politieke en bestuurlijke elites) alsmede actoren uit het maatschappelijke veld en de nieuwsmedia.

Uit de analyse van de WRR blijkt dat Europese integratie lange tijd een zaak is geweest van deskundigen uit de politieke, bestuurlijke en functionele elites in Brussel en de lidstaten die meer 'technocratisch' dan 'politiek' georiënteerd waren. Daarmee zijn belangrijke resultaten verwezenlijkt, zoals op het gebied van de interne markt, de garanties van blijvende macro-economische stabiliteit in deze grote interne markt en de opbrengsten van ruim vijftig jaar interne vrede en stabiliteit. Dankzij die prestaties én de vrij beperkte directe invloed van de integratie op het dagelijkse leven van Europese burgers bestond er stilzwijgende instemming of zelfs onverschilligheid bij burgers. Dit betekende dat de elites zich niet al te veel hoefden te bekommeren om de legitimering van het Europese beleid via de Europese en nationale politieke lijnen van vertegenwoordiging en verantwoordingsprocessen.

Vanaf het begin van de jaren negentig staat deze manier van legitimering echter onder toenemende druk. De snelle internationalisering, processen van aanhoudende verbreding, verdieping en uitbreiding van de EU en de opkomst van constitutionele debatten hebben bijgedragen aan een toenemende politisering van Europese vraagstukken. Niet alleen is daardoor de gezamenlijke EU-besluitvorming controversiëler geworden, ze trekt ook de aandacht van meer en vaak mondiger burgers en maatschappelijke groeperingen met uiteenlopende standpunten en visies. Zij maken zich bijvoorbeeld zorgen over de toekomst van de verzorgingsstaat, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de gevolgen van de invoering van de euro, het democratisch tekort en de nationale identiteit in het snel veranderende Europa. Het zijn alle vraagstukken die zich steeds minder gemakkelijk laten vertalen in het traditionele, technocratische Europe repertoire van politici.

De tekortkomingen van de traditionele wijze van legitimering via beleidsresultaten komen vooral in Nederland hard aan. Ten eerste zijn deze tekortkomingen in Nederland – zeker in vergelijking met EU-lidstaten die al eerder referenda en grote debatten over Europa hebben gehouden – relatief laat, maar daardoor wel des te heviger (en bovendien in de naweeën van de Fortuyn-revolte) blootgelegd. Ten tweede zijn in Nederland de politiek, het bestuur en het maatschappelijk veld – vaak meer dan in andere landen – 'gevangen' in technocratische mechanismen van inbedding en afstemming, waardoor de nieuwsmedia ook niet geactiveerd worden. Ideologische en constitutionele debatten over de aard en richting van de Europese samenwerking of politiek-inhoudelijke meningsverschillen over specifieke beleidsonderwerpen zijn nagenoeg afwezig. Daardoor krijgt het intern en ambtelijk coördineren van Europees beleid meer aandacht dan het bereiken en betrekken van burgers bij politiek gedefinieerde beleidskeuzes. In dit vacuüm bestaan noodzaak, noch prikkels voor politiek en bestuur om actief bij te dragen aan een politieke legitimering van EU-beleid. Sterker nog: er is veeleer sprake van perverse prikkels: politici worden gemakkelijk verleid tot

het claimen van Europese politieke successen als zuiver eigen verdiensten, terwijl politieke problemen juist aan 'Brussel' worden gewijt. In de derde plaats hebben Nederlandse politici en beleidsmakers legitimering van EU-beleid tot nu toe eerst en vooral gezien als een *Europese* opdracht. Een sterke Europese Commissie, een volwaardige rol voor het Europese Parlement en transparante besluitvorming binnen de Raad van Ministers zijn in deze visie belangrijke elementen. Aan het belang hiervan wil de raad zeker niet afdoen, maar de daaruit voortvloeiende eenzijdige gerichtheid op het Europese niveau leidt er wel toe dat de rol van *nationale* actoren bij de legitimering van EU-beleid wordt verwaarloosd.

Die verwaarlozing kan het Nederlandse 'neen' voor een belangrijk deel verklaren. Voor Nederlandse burgers waren de resultaten die te danken zijn aan Europees beleid onzichtbaar, ze voelden zich onvoldoende vertegenwoordigd en hadden grote twijfels over de manier waarop Europa zich verantwoordde over beleidskeuzes. Er was weliswaar jarenlang sprake van diffuse steun voor Europese samenwerking, maar dit had geen heuse identificatie met de Europese Unie tot gevolg. Soms leek het er op dat wanneer 'Europa' een bepaald beleid wilde voeren, vooral de Europese Unie zelf ter discussie werd gesteld. In het oog springende dossiers als de uitbreiding van de EU en de invoering van de euro droegen aan het al genoemde onbehagen bij.

Al met al is een groeiende behoefte ontstaan aan legitimering via aanvullende processen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Er moet echter ook op nieuwe manieren gewerkt worden aan de legitimering van de beleidsresultaten van de EU. EU-beleid is zo divers geworden dat het niet meer valt te vatten onder een enkel één thema of project dat bovendien weinig omstreden is (zoals in het verleden vrede/veiligheid en de interne markt archimedische punten waren). Wel zien burgers belangrijke en complexe maatschappelijke problemen waarvan zij zich afvragen of de EU in staat zal zijn die op te lossen.

De WRR constateert dat een actieve bijdrage van nationale politici en beleidsmakers essentieel is voor de toekomstige legitimiteit van het EU-beleid. Zij zullen het voortouw moeten nemen om belangrijke Europese vraagstukken en thema's te identificeren en *keuzes* te maken in de concrete doelen die ze willen nastreven. Bovendien zullen ze deze keuzes veel explicieter moeten uitdragen en hierover verantwoording afleggen ten overstaan van het parlement, politieke partijen, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia. Alleen dan zullen Nederlandse burgers in de toekomst nieuw Europees beleid als legitiem aanvaarden. Het is ook de (vooralsnog) enige manier om voor de identificatie van Nederlandse burgers met de EU een basis te leggen.

De legitimerende rol van nationale politici en bestuurders moet dus krachtig versterkt worden. In het rapport worden voorstellen gedaan om daarvoor gunstige randvoorwaarden te ontwikkelen. Daarbij gelden twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats richten de voorstellen zich erop om de legitimering van EU-beleid tot een regulier en integraal onderdeel van de werkzaamheden te maken van de diverse actoren. In de tweede plaats strekken de voorstellen ertoe om in het publieke debat voorbij de zwart-wit tegenstellingen te komen ('meer' versus 'minder' Europa; 'Nederlands' belang versus 'Europees' belang) omdat de legitimering van EU-beleid vaak andere keuzes vereist.

Binnen de sfeer van politiek en bestuur is in de eerste plaats gewenst dat de kabinetsinzet op Europees niveau minder wordt gestuurd door de interne 'logica' van beleidsdossiers en minder aanholt achter de Europese ontwikkelingen. Het gaat juist om een sterkere prioriteitstelling van Europese thema's én een stevigere en meer anticiperende politieke regie. Van de regering wordt verwacht dat ze de voor de Nederlandse politiek cruciale Europese vraagstukken tijdig weet te onderscheiden, te wegen en van een stellingname te voorzien. Daarvoor is een duidelijke toedeling van politieke eindverantwoordelijkheden nodig. Het primaat van de Minister-president is daarin een belangrijk element. Ook politieke partijen en het Nederlandse parlement kunnen worden versterkt in hun legitimerende rol. Ook voor deze actoren is politieke prioritering van belang. Om de rol van het parlement meer gewicht te geven, verdient het aanbeveling de parlementaire werkzaamheden met betrekking tot de als prioritair aangeduide voorstellen voor EU-beleid te koppelen aan een behandelingsvoorbehoud naar Brits model.

Verder kunnen nieuwe typen waarborgen een waardevolle bijdrage leveren aan de legitimering van EU-beleid. In dit verband pleit de WRR er voor een tweetal waarborgen op te nemen in de Nederlandse Grondwet: een duidelijke maar *algemene* formulering van de waarden en inhoudelijke hoofddoelstellingen die Nederland met het EU-lidmaatschap beoogt na te streven en een expliciete opdracht om binnen de EU de eigenheid en hierbij horende handelingsautonomie van Nederland te garanderen. Het opnemen van zulke waarborgen in de Grondwet vereist een fundamenteel politiek debat over de gewenste aard en richting van de EU en de rol van Nederland daarin. In het verlengde daarvan beveelt de WRR aan dergelijke waarborgen te onderwerpen aan constitutionele toetsing om zo een extra waarborg jegens burgers te bieden. Dat biedt een aanvullende verantwoordingsmogelijkheid.

Om van de legitimering van EU-beleid een publieke aangelegenheid te maken, is er geen krachtiger instrument dan een volksraadpleging. Er zijn echter ook grote nadelen aan

verbonden. Die kunnen deels wel door gewenning bij politiek en publiek verzacht worden, maar zullen voor een belangrijker deel toch moeten worden voorkomen door het stellen van strikte randvoorwaarden. Een volksraadpleging in de vorm van een *preferendum* (waarbij meerdere inhoudelijke beleidsalternatieven worden voorgelegd) in een voldoende vroeg stadium van het besluitvormingsproces biedt de beste perspectieven.

Het is niet realistisch om van maatschappelijke organisaties en nieuwsmedia een zelfstandige en directe bijdrage te verwachten aan de legitimering van EU-beleid. Politiek en bestuur behoren volgens de WRR daarom een cruciale trekkersrol te vervullen in het activeren van deze actoren. Pas als politici en beleidsmakers die rol op zich nemen, zullen de nieuwsmedia en het maatschappelijke veld in beweging komen. En alleen dan kan ook het gewenste vliegwieleffect ontstaan opdat zowel de nieuwsmedia en maatschappelijke organisaties steeds beter kunnen gaan functioneren als legitimerende schakels tussen politiek en bestuur en burgers, zodat het EU-beleid hechter verankerd raakt in de Nederlandse samenleving. Dat betekent wel dat politici en beleidsmakers, beter dan nu het geval is, moeten aansluiten op de eigen doelstellingen en werkwijze van de nieuwsmedia en die van het maatschappelijke veld.

Toekomstbestendigheid van het Nederlandse EU-beleid vereist vooral dat Nederland klaar is om de inhoudelijke uitdagingen op te pakken. De voorstellen in dit rapport bieden daarvoor een palet aan instrumenten waaruit politiek en bestuur kunnen putten. Sommige hiervan kunnen al op betrekkelijk korte termijn worden gerealiseerd. Andere voorstellen, zoals het invoeren van preferenda en het opnemen van constitutionele waarborgen, zijn ingrijpender van aard en vragen om uitvoerige politieke afweging en debat, mede in het licht van eventuele hervormingen op EU-niveau. Welke combinatie ook gekozen wordt en welke (aanvullende) bronnen van legitimiteit ook aangeboord worden, simpele remedies en 'quick fixes' zijn niet voorhanden. De dynamiek van de Europese integratie én de maatschappelijke en politieke veranderingen in Nederland vergen blijvende aandacht voor Europese en nationale processen van democratische en rechtsstatelijke legitimering.