Scenario 6: Europese desintegratie

**Hans Vollaard – Universiteit Utrecht**

1. *Inleiding*

* Hartelijk dank voor de uitnodiging om hier enkele gedachten over de toekomst van de Europese Unie naar aanleiding van het witboek van de Europese Commissie
* De Europese Commissie presenteerde daarin een vijftal scenario’s over de toekomst van de Europese Unie (EU). Opvallend is dat het scenario van Europese desintegratie ontbreekt, terwijl daar bijvoorbeeld in het bedrijfsleven nog steeds rekening mee wordt gehouden. Bovendien kan Europese desintegratie op steun rekenen binnen de Europese Unie. Diverse kiezers en partijen zouden het ook als de Nederlandse koers ten aanzien van de EU wensen.
* Ik ben wetenschapper en geef daarom geen standpunt waarom Europese desintegratie goed of slecht is. Wel geef ik een analyse of en hoe Europese desintegratie zou gebeuren. Daarmee biedt het ook een reflectie op de waarschijnlijkheid van de vijf scenario’s van de Europese Commissie. Daarbij zal ik speciaal aandacht geven voor de politiek-culturele dimensie van de EU, omdat dat in deze ronde extra aandacht krijgt.

1. *Exit, voice and loyalty*

* Europese desintegratie is het best te begrijpen aan de hand van een mechanisme dat elke organisatie kenmerkt: Het mechanisme van exit, voice and loyalty - ooit ontwikkeld door de econoom Albert Hirschman.
* Wat houdt het mechanisme? Als een lid, een onderdeel van een organisatie ontevreden is, kan die kiezen om zich te laten horen om zo diens situatie te verbeteren: *voice*. Een lid kan er ook voor kiezen om weg te gaan: *exit*, om elders een beter, of minder slechte situatie te vinden.
* Bij ontevredenheid is er een afweging: heeft *voice* zin? Kan je je stem laten horen, en leidt dat tot een verbeterde situatie binnen de organisatie? en wat biedt *exit*? Is het buiten de organisatie beter dan binnen?
* Bij de afwegingen over het gebruik van *exit* en *voice*, is loyaliteit van invloed. Als een ontevreden lid, een loyaal lid is, dan zal die meer geneigd zijn om te blijven, ondanks die ontevredenheid. Weggaan voelt bij veel loyaliteit toch een beetje als verraad. Dus loyaliteit is niet een rationele afweging over de vraag welke strategie – exit en voice - levert het meeste op, maar een meer emotionele rem op exit, en soms zelfs ook voice. Die loyaliteit betreft dus de politiek-culturele dimensie, het gevoel van verbondenheid met de organisatie en de andere leden
* Een organisatie kan die afwegingen bij ontevredenheid beïnvloeden door ontevredenheid te bestrijden, door betere voice infrastructuur te geven (hoe meer invloedsmogelijkheden, des minder geneigd men is om exit-optie te gebruiken), de loyaliteitsbanden te versterken, en de kosten van exit te verhogen door steeds hechter een lid in te snoeren in de organisatie.
* het mechanisme van exit, voice en loyalty is op van allerlei soorten organisaties toegepast: staten, zorgsector, bedrijven, en ook op huwelijks- en vriendschapsrelaties
* het mechanisme is echter ook goed toe te passen op de EU
* er is immers een hoop onvrede over wat de EU levert, of beter gezegd niet levert.
* De vraag is nu hoe die onvrede zich vertaald. In een exit à la Brexit of niet?
* in het geval van het Verenigd Koninkrijk was dat als volgt:
  + relatief veel beschouwen de EU als een ‘bad thing’
  + de loyaliteit aan de EU was en is laag
  + het geloof in effectieve invloed – voice – voor hun land in de EU is ook relatief laag
  + en de kosten van volledige uittreding uit de EU – een volledige exit – werden redelijk laag ingeschat
    - Al in 2013 gaven veel Britten aan dat volledige uittrekking relatief weinig zou kosten, terwijl dat wel baten zou opleveren, zoals minder migranten en minder juridische bemoeienis vanaf het continent
    - Bovendien achten zij dat het VK wel zelfstandig kon voortleven, als relatief grote economie, met een eigen zetel in de de VN-veiligheidsraad, banden met de VS, etc.

* elders in de EU ligt dat anders, behalve dan bij het kapitaal en grote MNCs
  + die kunnen relatief makkelijk weg – met andere woorden, de exit-optie gebruiken - als er elders betere investeringsmogelijkheden zijn;
  + in die zin wordt het lot van de EU mede bepaald of er elders betere investeringsmogelijkheden zijn
  + overigens biedt de dreiging met exit-opties door grote bedrijven ook weer voordelen: het kan hen een effectievere stem geven, waardoor overheden toegeven aan hun redenen van ontevredenheid, bijv. t.a.v. arbeidsrecht of belastingen
* maar elders in de EU dus, levert het mechanisme van *exit*, *voice* en *loyalty* een ander resultaat op dan volledige terugtrekking/uittreding uit de EU
  + dat is niet omdat elders de onvrede over de EU per se veel minder is dan in het VK
    - denk maar aan Italië, Cyprus, Griekenland en Oostenrijk
  + dat is niet omdat elders de inschatting van een invloedrijke voice voor hun land zoveel hoger is dan in het VK
    - sterker nog: in veel Oost-Europese en Zuid-Europese landen lager
    - dat is ook niet vreemd, omdat vaak de perceptie is van een democratisch deficit in de EU, of van opgelegde bezuinigingen of afgedwongen vreemdelingenquota
  + dat is niet omdat de Europese loyaliteit elders nu zoveel sterker is dan in het VK
    - dat is in Tsjechië, Cyprus en Griekenland lager dan in het VK
* het verschil zit’m in het perspectief op de relatieve voor- en nadelen van EU-lidmaatschap en daarbuiten
  + kosten om uit de interne markt en Euro te gaan zijn hoger. De economische en geopolitieke afhankelijkheden op het continent zijn groter, terwijl de mogelijkheid tot zelfstandig overleven lager wordt ingeschat; of dat nu gaat om een land dat zichzelf in verval ziet (het declinisme in Frankrijk) of als een klein land ziet (Nederland);
  + ook al wordt door bepaalde regeringen, partijen en kiezers het EU-lidmaatschap als beroerd ervaren, het alternatief: nationale zelfstandigheid al dan niet in combinatie met andere internationale samenwerkingsverbanden, levert nog minder op.
  + En dan blijven lidstaten toch maar in meerderheid voor blijven
* dat betekent niet dat de onvrede weg is – dus wat dan?
  + deels zal apathie het resultaat zijn: er is onvrede, maar er is geen uitweg, noch binnen de EU, noch buiten de EU; en dan doen mensen het zwijgen er toe – een vorm van interne terugtrekking
  + Daarnaast zijn er vormen van gedeeltelijke uittreding binnen de EU te zien, zoals:
    - minder naleving van EU-regels, zoals het hernieuwd opzetten van binnengrenscontrole in het Schengengebied
    - bevoegdheden uit de EU terugclaimen
    - minder budget willen afdragen
      * of op andere manieren de kosten EU-lidmaatschap te drukken: zo min mogelijk willen delen met armere lidstaten; geen Oekraïnes dichterbij; geen nieuwe Griekenlanden – liefst eerder eruit, zoals Nederlandse regering wel bepleit heeft
* en daarmee zijn we bij Nederland: een rijk land, met enige onvrede over de EU, die de kosten zo wil drukken
* of die onvrede veel uithaalt, is maar de vraag. Europese integratie kan gewoon worden verder gezet, omdat Nederland wel zal volgen, want buiten de EU is toch nog beroerder.
* het is in de geschiedenis vaker vertoond: Europese integratie ging verder met Nederlandse steun, niet uit enthousiasme, maar “bij gebrek aan beter”
* en de EU zelf dan?
  + behoudens VK, de dreiging van volledige uittreding beperkt
  + niettemin is het in de EU lastig om iedereen effectievere stem te geven
    - ga maar na: als iedereen meer een stem krijgt in Europese besluitvorming, dan wordt het alleen maar onduidelijker wie waar nog enige invloed uitoefent; Democratisering zou dus eerder geloof in democratische invloed nog verder kunnen ondermijnen
    - bovendien zijn veel wensen tegengesteld, of het nu om migratie of de eurozone gaat. Dan is het lastig om iedereen een effectieve *voice* te geven
  + Daarnaast staat de Europese commissie onder druk door gedeeltelijke *exits*, juist ook door de rijkere lidstaten in het noordwesten: dat beperkt de mogelijkheden de nalevingscapaciteit te versterken. Bovendien beperkt dat de financiële, politieke en juridische armslag om loyaliteit te versterken via onderwijs, media en welvaartsverdeling – wat een belangrijk instrument is geweest voor een groter gevoel van verbondenheid in eerdere stelsels bestaande uit verschillende lidstaten
  + Niettemin zijn er op het vlak van meer solidariteit wel enige mogelijkheden
  + Onderzoek tijdens de Euro-crisis wees uit dat heel wat mensen in Polen, Duitsland en Spanje op grond van cosmopolitische waarden bereid zijn tot internationale herverdeling; dus delen met mensen buiten hun nationale gemeenschap, want veelal als de belangrijkste herverdelingsgemeenschap wordt beschouwd
  + Bovendien vindt herverdeling/solidariteit niet alleen plaats op grond van waarden of andere politiek-culturele vormen van verbondenheid
  + Als rijken last krijgen van de armen, of zelf ook arm zouden kunnen worden, dan zijn ze geneigd om ook tot herverdeling over te gaan
  + Bij de Euro-crisis zag je dat ook gebeuren: zonder steun aan armere Eurolanden, zouden de rijkere Eurolanden teveel nadeel hebben ondervonden
  + In toekomstige crisissituaties zou dat ook weer kunnen gebeuren
  + Hoe imperfect een muntunie dus ook kan zijn, het betekent niet per se dat die uit elkaar valt; hoezeer politiek-culturele verbondenheid ook zou kunnen helpen om meer solidariteit te tonen bij asymmetrische schokken
  + En daar wordt de EU op een andere manier ook nog bij geholpen: ze kan voortgaan met Europese integratie omdat het voorlopig veel lidstaten een leven buiten de EU als nog beroerder beschouwen
  + Dat maakt voortgang van Europese integratie dus waarschijnlijk, zelfs op het vlak van herverdeling, ook al zijn er regeringen, partijen en kiezers die dat niet graag willen

*Over de auteur*

Hans Vollaard is universitair docent Nederlandse en Europese politiek. Hij werkt in het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Enkele publicaties over Europese integratie zijn:

* Vollaard, H. (2018). *European disintegration: A search for explanations*. Basingstoke: PalgraveMacMillan.
* Harryvan, A., Krause, A., Vollaard, H. en Wielinga, F. (red.) (2018). *Europa zur Diskussion: Deutschland und die Niederlande über die Europäische Integration seit 1990*. Münster: Waxmann Verlag
* Vollaard, H., Bovenkamp, H. van de, en Martinsen, D.M. (2016). The making of a European healthcare union: A federalist perspective. *Journal of European Public Policy*, 23(2), 157-176
* Vollaard, H., Harst, J. van der en Voerman, G. (red.) (2015). *Van Aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
* Vollaard, H. (2014). Explaining European disintegration. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142-1159.