



Universiteit Utrecht

**‘Het Moet van Brussel’:
De Verhouding EU en Lidstaten tussen Retoriek en Werkelijkheid**

Prof. dr. Sebastiaan Princen

*Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar
Bestuur en Beleid in de Europese Unie aan de Universiteit Utrecht op 3 oktober
2014*

Mijnheer de rector magnificus,
dames en heren,¹

De draaihals

Ik wil deze oratie graag beginnen met de Draaihals. Misschien dat u deze vogel, want dat is het, niet direct associeert met Europees bestuur en beleid, maar dat is ten onrechte. Hij speelt namelijk een belangrijke rol in een aflevering van het televisieprogramma ‘De Slag om Europa’, waarin de makers van de Keuringsdienst van Waarde willen laten zien hoe de Europese Unie werkt.²

De aflevering waarin deze vogel voorkomt gaat over Natura 2000. Natura 2000 is een netwerk van beschermde natuurgebieden in Europa, die worden aangewezen op basis van twee richtlijnen van de Europese Unie: de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.³ In Nederland gaat het om 162 gebieden, die samen meer dan 13% van het Nederlandse grondgebied uitmaken.⁴

Wanneer een gebied onderdeel uitmaakt van Natura 2000, gaan allerlei eisen en beperkingen gelden over het beheer en gebruik. Om die reden komt Roland Duong, een van de makers van De Slag om Europa, aan het begin van de aflevering met een Europese vlag het beeld in lopen en verklaart hij dat we ons in een Natura 2000-gebied, in zijn woorden, ‘eigenlijk op Europees grondgebied’ bevinden. De implicatie daarvan is duidelijk: de EU is hier de baas, niet Nederland.

¹ Voor deze oratie heb ik achtergrondgesprekken gevoerd met vier deskundigen op het gebied van natuurbeschermingsbeleid in Nederland en de EU: Rikke Arnouts (Planbureau voor de Leefomgeving), Ton Schleedoorn (Ministerie van Economische Zaken – Projectgroep Natura 2000) en Guus Durville en Bing Jap (Staatsbosbeheer). Ik wil hen hartelijk danken voor de tijd die zij hebben genomen om mij in te wijden in de praktijk van het natuurbeschermingsbeleid. Daarnaast wil ik Femke van Esch en Markus Haverland bedanken voor hun commentaar op een eerdere versie van deze oratie. Uiteraard zijn alle feitelijke beweringen, argumenten en conclusies in deze oratie volledig voor mijn rekening.

² De aflevering is te zien op www.vpro.nl/speel.program.20055098.html.

³ Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PB L 103, 25.04.1979, p. 1-18 (later vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009, PB L 20, 26.01.2010, p. 7-25) en Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206, 22.07.1992, p. 7-50.

⁴ Zie www.synbiosys.alterra.nl/natura2000 en Europese Commissie (ongedateerd). Daarbij gaat het om het grondgebied inclusief binnenwateren, zoals het IJsselmeer en het Markermeer. Daarnaast zijn ook een aantal Natura 2000-gebieden op zee aangewezen, waaronder de Waddenzee en delen van de Noordzee. De relevantie van Natura 2000 gaat verder dan de aangewezen natuurgebieden zelf vanwege de doctrine van ‘externe effecten’. Deze houdt in dat activiteiten buiten beschermde gebieden die invloed hebben op die gebieden ook getoetst moeten worden (zie Kistenkas 2012: 115-116, ook voor een kritische beschouwing van de wijze waarop de Nederlandse rechter hiermee omgaat).

Het dominante beeld van de EU

Het beeld dat hier van het Natura 2000-beleid wordt opgeroepen is kenmerkend voor een groot deel van het maatschappelijke en politieke debat over de verhouding tussen Nederland en de Europese Unie. Dit beeld bevat twee componenten. Ten eerste wordt een scherpe scheiding gemaakt tussen enerzijds ‘Europa’ (ook wel aangeduid als ‘Brussel’) en anderzijds Nederland. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ‘Europa/Brussel’ een eigen ‘Europese’ agenda en Europese belangen heeft. Aan de andere kant heeft ‘Nederland’ een specifieke ‘nationale’ agenda en nationale belangen. Soms komen de Nederlandse en de Europese belangen overeen, maar vaak staan ze ook tegenover elkaar. De kernaanname achter dit beeld is dat de cruciale politieke scheidslijnen in de Europese Unie lopen tussen de instellingen van de EU en de lidstaten en tussen de lidstaten onderling. Zij zijn de centrale spelers in de Europese beleids- en besluitvorming. Belangen en politieke voorkeuren worden dan ook op het niveau van lidstaten en instellingen geformuleerd: ‘Nederland’ wil dit, ‘Frankrijk’ wil dat en ‘de Europese Commissie’ misschien weer iets anders.

Het tweede component van dit beeld is dat de relatie tussen de Europese Unie en Nederland eenzijdig is: de Europese Unie neemt besluiten, waardoor Nederland bepaalde dingen moet doen of niet langer mag doen. De EU is hierbij de zender van geboden en verboden, Nederland een passieve ontvanger daarvan. Dit wordt vaak handzaam weergegeven met de uitspraak dat iets ‘moet’ dan wel ‘niet mag’ van Brussel. Dit heeft met enige regelmaat geleid tot de klacht dat Nederland ‘op slot’ is gegaan door Natura 2000, omdat de strenge eisen vanuit de EU nieuwe bouwprojecten onmogelijk zouden maken.⁵

De scherpe scheidslijn tussen het Europese en het nationale niveau wordt niet alleen getrokken in het maatschappelijke en politieke debat. Ook in belangrijke delen van de wetenschappelijke literatuur over de EU worden de lidstaten en de Europese instellingen als primaire eenheden van analyse gebruikt. Zo is het in veel benaderingen van besluitvorming in de EU gebruikelijk om besluiten te zien als de resultante van de politieke strijd tussen de diverse lidstaten en de Europese instellingen, elk met hun eigen, welomschreven voorkeuren. Het besluitvormingsproces kan dan begrepen worden als strijd en coalitievorming tussen lidstaten onderling en met de Europese instellingen.⁶ Ook de Europeaniseringsliteratuur, die kijkt naar de invloed van de EU op de lidstaten,

⁵ Arnouts en Kistenkas 2011.

⁶ Zie bijvoorbeeld de, overigens uitstekende, studie van Robert Thomson (2011) en de daaraan ten grondslag liggende dataset van besluitvormingsprocessen in de EU (Thomson et al. 2012). Een uitgebreidere bespreking van de veronderstellingen achter deze benadering is te vinden in Princen (2012).

maakt een scherp onderscheid tussen EU en lidstaten, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de besluitvormingsprocessen op Europees niveau en binnen de lidstaten gescheiden van elkaar verlopen.⁷

Een andere visie op de EU: terug naar de Habitatrictlijn

In deze oratie zal ik betogen dat een fundamenteel andere visie op de relatie tussen de EU en haar lidstaten nodig is om goed te begrijpen hoe de Europese Unie werkt en hoe zij invloed heeft binnen Nederland en andere lidstaten. Deze visie veronderstelt niet langer dat de cruciale politieke scheidslijnen in de EU tussen instellingen en lidstaten lopen, maar dat zij daar ook dwars doorheen kunnen lopen. Bovendien ziet deze visie Nederland en de EU niet als tegenover elkaar staande *actoren*, maar als twee *arena's* waarin dezelfde strijd wordt uitgevochten.

Om dit tastbaarder te maken, wil ik terugkeren naar het voorbeeld van Natura 2000.

Laten we eerst kijken hoe de Europese regelgeving op dit gebied doorwerkt binnen Nederland. Hierbij is een aantal processen van belang. Om te beginnen worden de Europese richtlijnen omgezet in nationale wet- en regelgeving. In Nederland is dit gebeurd in de Natuurbeschermingswet en de Flora en Faunawet.⁸

Vervolgens vindt een proces plaats waarin bepaalde natuurgebieden worden aangewezen als Natura 2000-gebied. Die gebieden worden voorgedragen door de Nederlandse regering. Na goedkeuring door de Europese Commissie worden ze op een Europese lijst met te beschermen gebieden geplaatst. Wanneer dat gebeurd is, wordt elk gebied definitief tot Natura 2000-gebied verklaard door een

⁷ Voor een overzicht, zie Exadaktylos en Radaelli (te verschijnen). De Europeaniseringsliteratuur is overigens wel een stuk genuanceerder dan het beeld dat in het politieke en maatschappelijke debat vaak wordt opgeroepen. Zo kijkt de Europeaniseringsliteratuur nadrukkelijk naar de politieke strijd die binnen lidstaten wordt gevoerd over de invoering van Europees beleid. Daarnaast is er binnen de literatuur ook oog voor niet-dwingende vormen van beïnvloeding door de EU (Knill en Lehmkühl 2002). Tot slot is er naast de 'downloading' van beleid vanuit de EU naar de lidstaten, in de Europeaniseringsliteratuur ook toenemende aandacht voor 'uploading' van beleid door lidstaten naar het Europees niveau (Börzel 2002). Desondanks worden de beleidsvorming op Europees niveau en binnen de lidstaten in deze literatuur als gescheiden processen gezien: beleid wordt eerst op Europees niveau ontwikkeld en gaat vervolgens naar de lidstaten (of omgekeerd). Het is deze scheiding die ik in deze oratie bekritiseer.

⁸ De Natuurbeschermingswet betreft de bescherming van gebieden, de Flora en Faunawet de bescherming van plant- en diersoorten. Beide wetten stammen uit 1998. Ze waren niet de eerste Nederlandse wetten op dit gebied. Voorheen golden de Natuurbeschermingswet uit 1968, die ook een soortenbeschermingsdeel omvatte, de Vogelwet uit 1936 en de Jachtwet uit 1954. De wetten uit 1998 waren niet alleen bedoeld ter omzetting van de Europese richtlijnen, maar ook als modernisering van deze oudere wetten (Kuindersma e.a. 2004: 41).

Aanwijzingsbesluit van de Nederlandse staatssecretaris voor Economische Zaken. Tegen dit besluit staat beroep open bij de Nederlandse rechter.⁹

Deze beschrijving laat al zien dat sprake is van een tweezijdige dynamiek tussen Nederland en de Europese Unie. Enerzijds moet Nederland de bepalingen uit de Habitatrictlijn omzetten in Nederlands recht. Anderzijds is het echter Nederland dat gebieden voordraagt als onderdeel van het Natura 2000-netwerk.

De voordracht van gebieden is een boeiend vlechtwerk van Nederlandse en Europese invloeden. De Habitatrictlijn omschrijft in algemene termen op grond waarvan gebieden moeten worden voorgedragen. Dit biedt een zekere interpretatieruimte, waardoor regeringen van lidstaten beoordelingsvrijheid hebben bij het voordragen van gebieden.¹⁰

Toch is het ook weer niet zo dat alles maar kan. In 1998 dreigde de Europese Commissie naar het Europees Hof van Justitie te gaan omdat zij de lijst met door Nederland voorgedragen gebieden onvoldoende vond.¹¹ Dit volgde op een eerdere veroordeling van Nederland door het Hof omdat niet voldoende gebieden waren voorgedragen onder de Vogelrichtlijn, hetgeen het dreigement zeer reëel maakte.¹² De lijst werd daarna alsnog door de Nederlandse regering aangevuld.

Interessant daarbij is dat de beoordeling van voorgedragen gebieden door de Europese Commissie, en trouwens ook door het Hof van Justitie, plaatsvond aan de hand van schaduwlijsten met waardevolle natuurgebieden in Europa. Deze schaduwlijsten waren opgesteld door natuurbeschermingsorganisaties uit de verschillende lidstaten, die zich voor dat doel hadden verenigd in een Europees netwerk: het 'European Habitat Forum'.¹³ Op die manier maakten nationale natuurbeschermingsorganisaties gebruik van de Europese Commissie en het Europees Hof om de implementatie van Natura 2000 in hun eigen land te versterken.

Het beeld wordt nog complexer als we kijken wat er moet gebeuren nadat een gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied. In het aanwijzingsbesluit van een

⁹ Een aanwijzingsbesluit wordt genomen volgens de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure uit Afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht. In deze procedure hebben belanghebbenden voorafgaand aan het besluit de mogelijkheid tot inspraak. Als zij van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, kunnen zij tegen het besluit in beroep gaan, als zij het niet met dat besluit eens zijn.

¹⁰ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft dit ook bevestigd; zie Europese Commissie 2006: 32.

¹¹ Van den Top en Van der Zouwen 2000: 84.

¹² Zaak C-3/96, arrest van 19 mei 1998.

¹³ Weber en Christophersen 2002: 7-9. Bij leefgebieden van vogels wordt veel gebruikt gemaakt van de lijst met zogenaamde 'Important Bird Areas' van BirdLife International, een internationale natuurbeschermingsorganisatie waarbij ook de Vogelbescherming Nederland is aangesloten. Deze lijst is erkend door het Hof van Justitie van de EU als benchmark voor de beoordeling van nationale voordrachten (Backes e.a. 2009: 66) en speelde ook die rol in de veroordeling van Nederland in 1998.

Natura 2000-gebied worden voor elk gebied zogenaamde instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen geven aan welke vormen van natuur en welke plant- en diersoorten worden beschermd en of gestreefd wordt naar behoud van de huidige situatie of een verbetering. Dit wordt nog verder uitgewerkt in een beheersplan, waarin wordt aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.¹⁴

Wanneer een gebied eenmaal is aangewezen als Natura 2000-gebied, is een vergunning nodig voor elke activiteit die inbreuk kan maken op deze doelstellingen. Daarbij kunt u denken aan het verbreden van een weg, het uitbreiden van een haven of het aanleggen van een speelbos voor kinderen. Als zo'n activiteit bijvoorbeeld het broedgebied van een beschermde vogel verstoort of ten koste gaat van beschermde natuur, mag de vergunning niet worden verleend of moet compensatie plaatsvinden voor het natuurverlies. Dit wordt door de rechter getoetst, die vergunningen kan vernietigen als ze in strijd zijn met de Europese wetgeving. Dit is in Nederland meermalen gebeurd.¹⁵

Bij het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen en het opstellen van beheersplannen, hebben lidstaten een veel grotere speelruimte dan bij het aanwijzen van gebieden op zich.¹⁶ De invulling van de doelstellingen en de maatregelen om die doelstellingen te bereiken, is primair nationaal. En daar zitten nu juist veel van de meest omstreden punten in het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid.

Een mooi voorbeeld is de Draaihals, die ik in de opening van deze oratie al noemde. Een groot deel van de uitzending van De Slag om Europa gaat over de doelstelling die Nationaal Park de Hoge Veluwe opgelegd had gekregen om te zorgen voor 50 broedparen van de Draaihals. Dit betekende onder meer dat op bepaalde plaatsen bomen moeten worden omgehakt om meer open landschappen te krijgen, die goed zijn voor de Draaihals. Deze benadering wordt door andere betrokkenen in Nederland weer bekritiseerd, omdat hij ten koste gaat van andere vormen van natuur. De keuze voor deze specifieke doelstelling en het kappen van bomen om hem te bereiken, is echter puur Nederlands. Hetzelfde geldt voor de controverse die op sommige plaatsen woedt tussen boeren en natuurbeschermers over de hoogte van het grondwaterpeil. Daarbij pleiten natuurbeschermers voor een hoger grondwaterpeil om bepaalde typen natuur te bevorderen, terwijl boeren een lagere grondwaterstand willen, omdat dat voor hen beter is.

¹⁴ Dit omvat op zich weer een interessant stuk 'multilevel governance' omdat binnen Nederland zowel de rijksoverheid als de twaalf provincies betrokken zijn bij het beheer van natuurgebieden. Het opstellen van beheersplannen wordt tussen hen gecoördineerd in de Regiegroep Natura 2000.

¹⁵ Dit is echter niet de regel. In de meeste gevallen mag de activiteit van de rechter gewoon doorgaan (zie Beunen e.a. 2009: 60 en Kistenkas 2012: 105).

¹⁶ Backes e.a. 2011: 38-39.

Wat we hier zien, zijn Nederlandse discussies over natuurbescherming en de verhouding tussen natuur en landbouw, waarbij Nederlandse beleidsmakers uiteindelijk kiezen voor bepaalde doelstellingen en maatregelen. Door deze doelstellingen en maatregelen op te nemen in aanwijzingsbesluiten en beheersplannen, komen ze vervolgens onder de juridische bescherming van de Vogel- en Habitatrictlijnen te vallen. We zien dus een Nederlandse inhoudelijke keuze die via de band van de EU juridisch wordt verankerd.

Beleidsvorming via de Europese band

We zijn ondertussen ver verwijderd van een eenvoudige slogan als ‘het moet van Brussel’. De EU zegt niet direct welke gebieden er moeten worden aangewezen en wat er in die gebieden moet gebeuren. Dat wil niet zeggen dat de Europese verplichtingen betekenisloos zijn of dat Nederland kan doen wat het wil. Concreet veranderen er drie dingen:

- Ten eerste worden beleid en besluitvorming binnen Nederland ingekaderd door Europese verplichtingen. Zelfs waar Europese verplichtingen niet direct opleggen wat moet gebeuren, maken ze bepaalde keuzes gemakkelijker dan andere. Bijvoorbeeld, op grond van de Habitatrictlijn mag de aanwijzing van gebieden alleen plaatsvinden op basis van ecologische criteria. Economische en sociale criteria mogen, in ieder geval formeel, geen rol spelen. Dit laat nog steeds ruimte voor verschillende keuzes, maar de lat komt voor tegenstanders van strengere natuurbescherming hoger te liggen, terwijl voorstanders van natuurbescherming een steuntje in de rug krijgen.
- Een tweede verandering is dat de spelers anders worden. Er komen andere actoren aan het roer te staan. In de besluitvorming over Natura 2000 op zowel Europees als nationaal niveau is een centrale plaats ingeruimd voor deskundigen en beleidsmakers op het gebied van natuurbescherming. Zij hebben het voortouw in het aanwijzen van gebieden en het formuleren van doelstellingen en maatregelen.¹⁷
- Ten derde wordt het moeilijk stappen in natuurbescherming terug te draaien. Als een gebied eenmaal is aangewezen, kan dat moeilijk nog worden teruggedraaid. En als eenmaal instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld, kunnen zij worden gebruikt om bepaalde bouwprojecten en activiteiten tegen te houden. Voorstanders van strengere natuurbescherming kunnen zich dus met behulp van de Europese wetgeving verdedigen tegen

¹⁷ Zie Weber en Christophersen (2002: 9) voor de participatie van verschillende typen belangengroepen in het besluitvormingsproces op Europees niveau en Arnouts en Kistenkas (2011: 2) voor de Nederlandse implementatie.

anderen, die meer ruimte voor landbouw of economische ontwikkeling willen. In de politieke en juridische strijd kunnen zij terugvallen op Europese eisen en verplichtingen.¹⁸

Wat we hier dus zien is dat een binnenlandse, Nederlandse politieke strijd met Europese middelen wordt uitgevochten. De effecten van het Europese Natura 2000-beleid in Nederland worden dus minstens zozeer bepaald door de verhoudingen binnen Nederland als door de Europese wetgeving op zich. Veel meer dan het direct en dwingend dicteren van het spel, heeft de EU invloed via het definiëren en herdefiniëren van het speelveld. Dit bevoordeelt bepaalde spelers en benadeelt andere. Zo ontstaat een Nederlands beleidsvormingsproces binnen Europese kaders.¹⁹

Het hierboven geschetste beeld is niet uniek voor Natura 2000. Het is ook zichtbaar op heel andere terreinen, zoals de macro-economische afspraken rond de Euro. Ook hier zijn bepaalde ‘harde’ criteria opgenomen in Europese verdragen en wetgeving, zoals de 3%-norm voor begrotingstekorten en de 60%-norm voor overheidsschulden. Daarnaast is er een formeel stelsel van toezicht en sancties, dat de afgelopen jaren, op papier althans, verder is opgetuigd. In de praktijk werkt dit systeem echter veel meer als een set van spelregels, normen, procedures en arena’s waarbinnen lidstaten hun eigen keuzes maken.

Dat binnenlandse gevecht wordt gestructureerd, maar de uitkomst wordt niet bepaald door de Europese regelgeving. Ook al wordt ons al jaren verteld dat 3% ‘moet’ van Brussel, het blijkt vrijwel onmogelijk lidstaten hiertoe te dwingen als ze binnenlands andere keuzes maken. En zelfs wanneer lidstaten hun beleid wel aanpassen, doen ze dat op geheel eigen wijzen. Er zijn dan ook enorme verschillen tussen lidstaten in hun economisch beleid en de bezuinigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Bovendien is het heel moeilijk om lidstaten waar veel politiek en maatschappelijk verzet is tegen bezuinigingen te dwingen aan de normen te voldoen. De huidige situatie van Frankrijk, dat telkens weer uitstel krijgt om aan de begrotingsnorm te voldoen, is hiervoor illustratief. Dat veel lidstaten daadwerkelijk proberen hun begrotingstekorten terug te dringen, heeft dan ook meer te maken met de consensus onder Europese politieke leiders dat dit noodzakelijk is dan met een dwingende hand uit Brussel. De Europese normen zijn

¹⁸ Dit is vergelijkbaar met wat Keck en Sikkink (1998: 12-13) het ‘boomerang pattern’ hebben genoemd.

¹⁹ Dit blijkt ook uit het feit dat de doorwerking van Natura 2000 verschilt tussen lidstaten. Dat de Habitatrictlijn in Nederland relatief sterk is gejuridificeerd komt door een aantal factoren. Zo heeft Nederland grote, professionele natuur- en milieubeschermingsorganisaties, die actief zijn in de politieke besluitvorming en de weg weten te vinden naar de rechter. Daarnaast zijn procedures voor natuurbescherming en ruimtelijke ordening in Nederland sterk geïnstitutionaliseerd, met veel ruimte voor belanghebbenden om input te leveren of besluiten aan te vechten (Vgl. Wandesforde-Smith and Watts 2014: 66).

daarbij eerder wapens in het binnenlandse politieke debat dan onveranderlijke randvoorwaarden.

De doorwerking van Europese wet- en regelgeving is maar de helft van het verhaal. Nog interessanter wordt het als we kijken naar de besluitvorming op Europees niveau. De bescherming van gebieden in het kader van Natura 2000 volgde in Nederland op een langerlopend proces van het opzetten van een Ecologische Hoofdstructuur.²⁰ Het beleid om te komen tot een Ecologische Hoofdstructuur is neergelegd in het Nederlandse Natuurbeleidsplan uit 1990.²¹ Dit plan verscheen twee jaar voordat de Habitatrichtlijn werd aangenomen in 1992. De vaststelling van de Habitatrichtlijn vond plaats tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie. Tijdens de besluitvorming daarover speelden Nederlandse vertegenwoordigers een actieve rol.²²

In termen van de Europeaniseringsliteratuur is hier sprake van ‘uploading’, waarbij Nederland actief probeerde om zijn beleid van de Ecologische Hoofdstructuur te exporteren naar de Europese Unie. Dat is dan het Natura 2000-netwerk geworden.

Toch ligt het ook weer niet zo eenvoudig. In het Natuurbeleidsplan 1990 wordt al verwezen naar de Habitatrichtlijn, die er op dat moment aan zat te komen. Het opstellen van die richtlijn was al opgenomen als beleidsvoornemen in het Vierde Milieuactieprogramma van de Europese Commissie uit 1987 en het voorstel voor de richtlijn zelf stamt uit 1988.²³ De processen van het ontwikkelen van de Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000 liepen dus deels parallel, ook al vond de vaststelling van de Habitatrichtlijn later plaats. Bovendien liepen beide processen ook parallel aan de onderhandelingen over een mondiaal verdrag over de bescherming van natuurgebieden in het kader van de Verenigde Naties. Dat proces mondde in 1992 uit in de Conventie over Biologische Diversiteit.²⁴

Het is dus vrijwel onmogelijk om aan te geven wie hier nu wie heeft beïnvloed. In feite komen het Natuurbeleidsplan 1990, de Habitatrichtlijn en de Conventie over Biologische Diversiteit alledrie voort uit een gezamenlijk proces:

²⁰ Onder het huidige kabinet is de term ‘Ecologische Hoofdstructuur’ vervangen door ‘Natuurnetwerk Nederland.’ Dit valt samen met de decentralisatie van het natuurbeleid, waarbij de provincies volledig verantwoordelijk zijn geworden voor de gebieden binnen het Natuurnetwerk.

²¹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 149, nrs. 2-3.

²² Van den Top en Van der Zouwen 2000: 83.

²³ Zie paragraaf 5.1 en daarbinnen met name de punten 5.1.4 en 5.1.5 van het Vierde Milieuactieprogramma (Europese Gemeenschappen 1987).

²⁴ Daarnaast bouwt de habitatrichtlijn voort en is hij sterk geïnspireerd door eerdere internationale initiatieven, zoals de Conventie van Bern, een verdrag over bescherming van natuurgebieden dat in 1979 in het kader van de Raad van Europa werd afgesloten. De Conventie van Bern is zowel door Nederland als door de EU (toen nog: EEG) ondertekend en geratificeerd. Zie hierover verder Jones (2012).

de opkomst van het begrip ‘biologische diversiteit’ in de jaren ’80 en pogingen om dit begrip in beleid te vertalen.²⁵ Waar eerst de nadruk had gelegen op de bescherming van diersoorten, werd nu de nadruk gelegd op de bescherming van samenhangende leefomgevingen. Vervolgens is dit idee, onder invloed van de voorstanders van het denken in termen van biologische diversiteit, doorgedrongen op verschillende niveaus.

In plaats van uploading of downloading van beleid zien we parallelle processen, waarbij hetzelfde beleidsidee op meerdere niveaus naar voren werd gebracht en dezelfde spelers op meerdere niveaus actief waren. Beïnvloeding ging niet van één niveau naar het andere, maar vond plaats in een wisselwerking tussen deze niveaus.

De totstandkoming en doorwerking van het Europese Natura 2000-beleid kunnen niet goed begrepen worden in termen van ‘Europa’ versus ‘Nederland’. Hoe preciezer we kijken naar wat er eigenlijk gebeurt, hoe meer de scheidslijnen tussen EU en Nederland lijken te vervagen. De EU blijkt niet zozeer een piramide, waarin commando’s van boven naar beneden gaan. De EU is eerder een lasagne, waarin de lagen door elkaar heenlopen en de lasagnebladen niet kunnen voorkomen dat de bechamelsaus zich door het gehele gerecht verspreidt.

Beleidscoalities en beleidsarena’s

Hoe kunnen we dan toch, om in voedseltermen te blijven, chocola maken van deze lasagne? Mijns inziens moet het beeld van de EU daarvoor op twee manieren kantelen.

Ten eerste is het verhelderend de politieke scheidslijnen niet te trekken tussen lidstaten en Europese instellingen, maar tussen zogenaamde ‘beleidscoalities’ van actoren die een gemeenschappelijk beleid nastreven. Deze term is ontwikkeld door de Amerikaanse beleidswetenschapper Paul Sabatier om beleidsvorming binnen landen te begrijpen.²⁶ Volgens Sabatier is rond de meeste beleidsonderwerpen een beperkt aantal coalities actief die elk een bepaalde visie op het onderliggende probleem en het te voeren beleid delen. Zo’n coalitie kan bestaan uit politici, ambtenaren, belangengroepen en soms ook wetenschappers en journalisten. Wat hen verenigt zijn hun ideeën over het te voeren beleid. Vaak zijn er rond een bepaald beleidsonderwerp twee of meer rivaliserende beleidscoalities, die verschillende aanpakken voorstaan.

²⁵ Zowel het Natuurbeleidsplan 1990 als de Habitatrichtlijn bevatten veel verwijzingen naar het begrip ‘(biologische) diversiteit’, terwijl de Conventie over Biologische Diversiteit er zelfs naar is genoemd.

²⁶ Zie bijv. Sabatier 1998. Voor een toepassing in een internationale context, zie Princen 2007b.

Binnen de EU zijn dit soort beleidscoalities op veel terreinen zichtbaar. Het natuurbeschermingsbeleid wordt, grofweg, gekenmerkt door een beleidscoalitie die streeft naar strengere natuurbescherming en een beleidscoalitie die natuurbescherming ziet als belemmering voor economische ontwikkeling.²⁷ Op andere terreinen zien we andere tegenstellingen. In het macro-economisch beleid is er een coalitie van hen die vinden dat de overheid de economie actief moet stimuleren tegenover een coalitie die staat voor lage overheidstekorten en strikt monetair beleid. In het immigratiebeleid staat een repressieve, ontmoedigende aanpak tegenover een aanpak die de nadruk legt op de rechten van immigranten.

Kenmerkend voor deze beleidscoalities is dat zij verschillende bestuurlijke niveaus overspannen. De leden van een bepaalde coalitie kunnen zich op verschillende plaatsen bevinden: binnen ministeries en politieke partijen in de lidstaten, binnen de Europese Commissie en het Europees Parlement en, op mondiaal niveau, binnen bepaalde internationale organisaties. De leden van rivaliserende beleidscoalities bevinden zich op precies dezelfde plaatsen. Het kan dus heel goed zijn dat de ene beleidscoalitie bestaat uit een deel van de Europese Commissie, sommige leden van het Europees Parlement, bepaalde ministeries in de lidstaten en bepaalde belangengroepen op zowel Europees als nationaal niveau, terwijl de rivaliserende coalitie bestaat uit een ander deel van de Europese Commissie, andere Europarlementariërs, andere ministeries in de lidstaten en andere belangengroepen.²⁸ Op die manier ontstaan transnationale netwerken van organisaties en individuen die tot dezelfde beleidscoalitie behoren. Soms zijn deze netwerken geformaliseerd, soms blijven ze informeel.

Hiermee opent zich een nieuwe blik op het speelveld van de Europese besluitvorming, waarin niet de strijd tussen lidstaten en instellingen, maar die tussen beleidscoalities centraal staat.

Een tweede kanteling van het beeld wordt bereikt door Brussel en Den Haag niet alleen te zien als actoren, die dingen willen en elkaar beïnvloeden, maar ook als arena's waarbinnen beleidscoalities proberen hun zin te krijgen.²⁹ De ontwikkelingen rond het natuurbeschermingsbeleid in de late jaren '80 en vroege

²⁷ Zie Arnouts en Kistenkas (2011) voor een beschrijving van deze beleidscoalities binnen Nederland, met name onder het kopje 'Probleem II: verstikkende belangenstrijd'. In hun artikel over de rol van NGO's in de totstandkoming van Natura 2000, onderscheiden Weber en Christophersen (2002) een beleidscoalitie van natuurbeschermers die stond tegenover een beleidscoalitie van landbouwbelangen en andere grondgebruikers.

²⁸ Fairbrass en Jordan (2001: 512-513) beschrijven hoe natuurbeschermingsgroepen en sommige Europarlementariërs in de jaren '80 de Europese Commissie hebben aangemoedigd een wetsvoorstel te doen op dit terrein. Later trokken natuurbeschermingsgroepen en de Europese Commissie (waarmee waarschijnlijk wordt bedoeld: het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie) samen op om de agenda te beïnvloeden.

²⁹ In de literatuur wordt voor zo'n arena ook de term 'venue' gebruikt (vgl. Baumgartner en Jones 1993: 31 e.v. en Princen 2007a; 2009).

jaren '90 zijn daar een goed voorbeeld van. We zagen daar immers dat hetzelfde idee (biologische diversiteit), met dezelfde beleidsimplicaties (het opzetten van netwerken van beschermde natuurgebieden) op Nederlands, Europees en mondiaal niveau werd gepromoot. Het Natuurbeleidsplan, de Habitatrictlijn en de Conventie over Biologische Diversiteit zijn de uitkomsten daarvan.

Dit is een patroon dat ook op veel andere beleidsterreinen kan worden waargenomen.³⁰ In de discussie over macro-economisch beleid, bijvoorbeeld, woedt het debat tussen voorstanders van kleine overheidstekorten en voorstanders van meer overheidsuitgaven zowel binnen lidstaten als op het EU-niveau zelf. Op beide niveaus proberen deze beleidscoalities het beleid in hun richting te buigen, door aanpassingen in begrotingen dan wel de regels van het Stabiliteits- en Groeipact.

Zo bezien zijn Den Haag en Brussel twee podia waarop eenzelfde strijd zich afspeelt. Vaak zijn dezelfde spelers actief op beide podia en proberen zij op beide plaatsen hetzelfde te bereiken. Als het in Den Haag niet lukt, kun je het altijd nog in Brussel proberen en omgekeerd.

Door niet langer lidstaten en instellingen, maar beleidscoalities centraal te stellen, kantelt de kijk op de EU. Dit om drie redenen belangrijk:

- We gaan op andere plekken kijken
- We gaan andere vragen stellen
- En we gaan (deels) andere antwoorden vinden.

Om dit te illustreren, wil ik de implicaties van mijn benadering verder uitwerken voor twee belangrijke debatten die rond de EU worden gevoerd: over de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten en over het democratisch gehalte van de Europese Unie.

Taakverdeling EU-lidstaten

De taakverdeling tussen de EU en haar lidstaten is een terugkerend thema in het publieke en politieke debat. De afgelopen jaren kwam dit onderwerp opnieuw in de schijnwerpers te staan door de oproepen van de Nederlandse regering³¹ en de Britse

³⁰ Zie bijvoorbeeld mijn eerdere onderzoek naar tabaks- en alcoholbeleid (Princen 2007b; 2009) en visserijbeleid (Princen 2009; 2010), Guiraudons studie naar de totstandkoming van een Europees asielbeleid in de jaren '90 (Guiraudon 2000) en Mazeys onderzoek naar de manier waarop de vrouwenbeweging de EU heeft gebruikt om binnen lidstaten veranderingen af te dwingen (Mazey 1998).

³¹ Zie de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken over de uitkomsten van de subsidiariteitsexercitie van 21 juni 2013 en de daarbij gevoegde 'Inventarisatie EU-Regelgeving op Subsidiariteit en Proportionaliteit. Nederlandse Lijst van Actiepunten', beide beschikbaar op

premier Cameron³² om opnieuw te bepalen waar de EU zich wel, maar vooral waar zij zich niet mee bezig mag houden.

Het uitgangspunt daarbij was dat de EU alleen die zaken moet oppakken die zij beter kan doen dan de lidstaten. Van vraagstukken die de lidstaten zelf even goed of zelfs beter kunnen aanpakken, moet de EU zich verre houden.³³ Dit wordt vervolgens door zowel Cameron als de Nederlandse regering uitgewerkt in een aantal concrete voorbeelden van onderwerpen die wel en onderwerpen die niet tot de taken van de EU zouden moeten behoren.

Wanneer we naar deze discussie kijken vanuit het perspectief dat hierboven is ontwikkeld, kunnen we minstens twee kritische kanttekeningen plaatsen. Ten eerste gaat de discussie over de taakverdeling uit van een scherpe politieke scheidslijn tussen de EU en de lidstaten. Een terugkerend refrein in de kritiek van Cameron en de Nederlandse regering is dat ‘de EU’ zaken wil die ‘de lidstaten’ niet willen. Dit is meer retoriek dan werkelijkheid. Wanneer we kijken naar vrijwel alle vormen van EU-beleid, dan zien we binnen Nederland zowel voor- als tegenstanders. Wanneer de Nederlandse regering namens de lidstaat Nederland pleit voor een bepaald standpunt, zijn er geregeld Nederlandse belangengroepen, bedrijven, maatschappelijke instellingen, provincies of gemeenten die naar Brussel gaan om het tegengestelde te verdedigen. Dat regeringen een politieke agenda hebben, is ze niet aan te rekenen. Daar zijn ze immers voor gekozen. Dat hun standpunt overeenkomt met wat ‘Nederland’ wil, is echter een miskennis van de realiteit.

Ten tweede wordt in de discussie verondersteld dat de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten plaats kan vinden op basis van onderwerpen. Er moet dan helder worden omschreven met welke onderwerpen de EU zich wel en met welke zij zich niet bezig mag houden.³⁴

De realiteit van de Europese Unie, en overigens ook van bestuur en beleid op mondiaal niveau, is daarentegen dat verschillende lagen met dezelfde onderwerpen bezig zijn. Zoals eerder in deze oratie al geschetst, is het natuurbeschermingsbeleid een resultante van activiteiten, beleid en regelgeving op zowel nationaal, Europees als mondiaal niveau. Dit patroon vinden we ook terug op volstrekt andere terreinen.

www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/21/kamerbrief-inzake-uitkomsten-subsidiariteitsexercitie.html.

³² ‘EU Speech at Bloomberg’, uitgesproken op 23 januari 2013, beschikbaar op www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg.

³³ Dit algemene uitgangspunt staat binnen het recht van de Europese Unie bekend als het ‘subsidiariteitsbeginsel’. Het is als algemeen beginsel vastgelegd in de EU-Verdragen.

³⁴ Dit is de benadering die nu ook al in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) wordt gehanteerd. Daarin staat een overzicht van onderwerpen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren, onderwerpen die worden gedeeld tussen EU en lidstaten en onderwerpen waarop de EU (slechts) een aanvullende bevoegdheid heeft (zie artt. 2-6 VWEU).

De regulering van financiële markten is bijvoorbeeld een onderwerp waarbij onder andere nationale overheden, de EU, het IMF en het zogenaamde Basel Comité van centrale banken betrokken zijn. In het rookbeleid wordt beleid gemaakt door nationale overheden, de Europese Unie en de Wereldgezondheidsorganisatie.

De gedachte dat hier klaarheid in te scheppen is door onderwerpen exclusief toe te wijzen aan één bepaald niveau is naïef, omdat elk beleidsonderwerp onder meerdere noemers kan vallen. Zo vinden Cameron en de meeste Nederlandse politici dat de EU zich in ieder geval, en misschien zelfs vooral, met de interne markt moet bezighouden. Historisch gezien is het creëren van een interne markt echter juist een krachtig argument gebleken voor EU-beleid op allerlei terreinen, van milieubeleid³⁵ tot anti-rookbeleid³⁶ en van gemeentelijke subsidies voor voetbalclubs³⁷ tot gelijke rechten voor homoseksuelen.³⁸ In al deze gevallen kunnen verschillen in nationale regelgeving immers gezien worden als belemmeringen voor vrije handel, vrije concurrentie of het vrij verkeer van werknemers.³⁹

Een alternatief zou daarom zijn om de taakverdeling niet te bekijken in termen van onderwerpen maar in termen van de rollen die de EU en de lidstaten ten aanzien van een bepaald onderwerp spelen. De vraag die daarbij gesteld moet worden is niet eenvoudigweg waarmee de EU zich bezig moet houden, maar op welke manier de EU zich met een bepaald onderwerp bezig moet houden. Dit zal complexere, meer genuanceerde antwoorden opleveren dan de lijsten met onderwerpen die nu met enige regelmaat naar buiten worden gebracht, maar als de discussie over de taakverdeling tussen de EU en haar lidstaten meer wil zijn dan een retorische exercitie voor de Bühne, is dit wel een zinvollere aanpak.

Democratie in de EU

De andere kijk op de EU die ik hierboven heb geschetst, heeft ook gevolgen voor het debat over democratie in de Europese Unie. Dit is al sinds eind jaren '90 een belangrijk onderwerp binnen de wetenschappelijke literatuur. Ook in het maatschappelijke en politieke debat wordt het democratisch gehalte van de EU met enige regelmaat in twijfel getrokken.

³⁵ Knill en Liefverink 2013.

³⁶ Princen en Rhinard 2006: 1124.

³⁷ Hierbij gaat het om gemeentelijke financiële steun voor professionele voetbalclubs, hetzij direct of door transacties waarbij een gemeente het stadion van de club koopt en vervolgens voor een laag bedrag terug verhuurt. Dit kan in strijd komen met de EU-regelgeving over staatssteun.

³⁸ Swiebel 2009: 24.

³⁹ Voor een bredere bespreking van framingstrategieën bij het op de EU-agenda zetten van onderwerpen, zie Princen (2011: 936-938).

Kenmerkend aan dit debat is dat zowel analyse als voorgestelde oplossingen zich vrijwel exclusief richten op de institutionele vormgeving van de instellingen in de EU. Zo wordt vaak gewezen op het feit dat het ontbreken van een vertrouwensrelatie tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement, zoals die wel bestaat tussen Regering en Parlement in Nederland, de rol van het Europees Parlement verzwakt.⁴⁰ Dit zou er mede toe leiden dat de verkiezingen voor het Europees Parlement minder aandacht krijgen. Kiezers kunnen immers niet kiezen voor een Europese regering, zoals bij nationale verkiezingen.⁴¹

Een andere route die in recente jaren is gekozen, is het versterken van de positie van nationale parlementen in de Europese besluitvorming. Door hen de mogelijkheid te geven Europese wetsvoorstellen te beoordelen in de zogenaamde subsidiariteitstoets, werd beoogd de democratische legitimering van Europese wetgeving te vergroten.

Wat ontbreekt in dit type analyses, zijn de effecten die de verwevenheid van EU en lidstaten heeft op het functioneren van de democratie. In mijn ogen zijn dit er minstens twee.

Ten eerste wordt het voor burgers steeds onduidelijker wie verantwoordelijk kan worden gehouden voor bepaalde beslissingen en de gevolgen daarvan. Omdat deze beslissingen een samenspel zijn van meerdere bestuursniveaus, kunnen spelers op elk niveau naar de andere niveaus wijzen om hun handen in onschuld te wassen. Nationale politici mogen dit graag doen om moeilijke keuzes op Brussel af te schuiven, maar EU-besluitvormers wijzen op hun beurt graag naar nationale politici om kritiek af te weren. Dit ondermijnt democratische verantwoordingsprocessen.⁴²

Als gevolg hiervan wordt, ten tweede, het verband tussen wat kiezers willen en wat politici doen losser. Politici hebben immers minder prikkels (en ook minder mogelijkheden) om in te spelen op de wensen van kiezers. De gevolgen van hun beslissingen worden immers maar ten dele door hun eigen keuzes bepaald en voor kiezers wordt het steeds onduidelijker wie ze op die gevolgen moeten aanspreken. De responsiviteit van politici ten opzichte van kiezers neemt daardoor af.⁴³

⁴⁰ Zie bijv. Follesdal en Hix 2006.

⁴¹ Dit is de centrale gedachte achter de theorie van ‘second order verkiezingen’; zie Schmitt 2005. Het aanwijzen van ‘Spitzenkandidaten’ door de grote Europese partijfamilies bij de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement, zou in deze logica moeten leiden tot meer aandacht van kiezers voor de verkiezingen. De kandidaat van de grootste partijfractie in het EP wordt dan immers voorzitter van de Europese Commissie, zoals na de verkiezingen van 2014 is gebeurd met de Christendemocratische kandidaat Jean-Claude Juncker. Nu kiezers indirect de voorzitter van de Europese Commissie kunnen kiezen, staat er immers meer op het spel bij de EP-verkiezingen.

⁴² In de literatuur over verantwoording staat dit bekend als ‘het probleem van de vele handen’ (zie Bovens 1998: 45-52 en Papadopoulos 2003: 482).

⁴³ Dit mechanisme is empirisch onderzocht in federale politieke systemen, waar een vergelijkbare verwatering van verantwoordelijkheden optreedt. John e.a. (2011) hebben onderzocht wat het effect is geweest van de decentralisatie binnen het Verenigd Koninkrijk van bevoegdheden naar Schotland.

Het gaat het bestek van deze oratie te buiten om voor deze problemen uitgewerkte oplossingen te formuleren, maar twee implicaties wil ik er graag uitlichten. Om te beginnen is het vaak door verdedigers van EU-beleid gehanteerde argument dat ‘wij in Nederland’ niet moeten klagen omdat ‘wij’ zelf met een EU-besluit hebben ingestemd, niet overtuigend. Dit argument gaat immers weer uit van de gedachte dat Nederland één geheel is, met één standpunt. Formeel kan het wel zo zijn dat de lidstaat Nederland heeft ingestemd met een besluit, maar vanuit democratisch oogpunt is de belangrijke vervolgvraag daarbij wie Nederland in dat proces vertegenwoordigde. Juist in de Europese besluitvorming, waarin besluitvormingscircuits sterk van elkaar zijn gescheiden,⁴⁴ verdient het nadere analyse hoe en onder welke voorwaarden bepaalde instanties en personen erin slagen zich op te werpen als vertegenwoordiger van ‘Nederland’ als geheel.

Een tweede implicatie is dat de tendens om nationale parlementen een grotere rol te geven in de Europese besluitvorming kritisch moet worden bekeken. Het idee hierachter is dat nationale parlementen dichter bij de burgers staan en dus de democratische legitimiteit van Europese besluiten kunnen verhogen. Tegelijkertijd leidt hun rol tot een verdere versterking van de verwevenheid tussen de Europese en nationale niveaus, waardoor nog minder duidelijk wordt wie voor een bepaald besluit verantwoordelijk is. Vanuit democratisch oogpunt is dat dodelijk.

Conclusie

Ik kom tot mijn conclusie. In deze oratie heb ik betoogd dat een andere manier van kijken naar de verhouding tussen de EU en Nederland helpt om beter te begrijpen hoe EU-beleid tot stand komt en hoe dat beleid in Nederland doorwerkt. In plaats van een benadering die scherpe lijnen trekt tussen de EU en de lidstaten, krijgen we een veelkleuriger beeld, waarbij scheidslijnen niet alleen tussen maar door lidstaten en EU-instellingen heenlopen en waar besluiten over hetzelfde onderwerp op verschillende momenten en plaatsen worden genomen.

Soroka en Wleziën (2010) vergelijken de responsiviteit van een aantal federale en unitaire politieke systemen. Beide studies vinden een verband tussen (verdergaande) federalisering en verminderde responsiviteit.

⁴⁴ Dit speelt het sterkst in het orgaan waarin de lidstaten direct zijn vertegenwoordigd, de Raad van Ministers. Hoewel formeel één orgaan, opereert de Raad in de praktijk in tien afzonderlijke configuraties, afhankelijk van het beleidsterrein. Deze configuraties hebben verschillende deelnemers en komen afzonderlijk bij elkaar. De voorbereiding van Raadsvergaderingen vindt plaats in Raadswerkgroepen, met ambtelijke vertegenwoordigers van elke lidstaat. Deze Raadswerkgroepen worden per beleidsonderwerp ingesteld en zijn dus nog verder gespecialiseerd dan de Raadsconfiguraties.

Om tot deze visie te komen, zijn we heen en weer gegaan van mondiale verdragen en Europese wetgeving naar de Nederlandse beleidspraktijk. Daarbij hebben we zelfs ingezoomd op de Draaihals op de Veluwe. Deze nietsvermoedende trekvogel blijkt onderwerp te zijn van beleids- en besluitvorming op verschillende niveaus, die onderling sterk zijn verweven en worden overspannen door transnationale netwerken van experts en beleidsmakers.

Dit lijkt een erg specifiek voorbeeld, maar dat is het niet. Als u een roker bent, medicijnen gebruikt of lid bent van een criminele bende, dan bevindt u zich in precies dezelfde positie als de Draaihals – vanuit het perspectief van multilevel governance gezien dan.

Door als het ware van onderop te kijken naar de manier waarop Europees beleid werkt, kunnen we beter zicht krijgen op de samenloop van Europees, nationaal en zelfs mondiaal beleid. Vanuit deze specifieke inzichten kunnen we dan vervolgens weer nieuwe algemene concepten en inzichten formuleren, waarbij we niet langer gevangen zitten in de retoriek van ‘zij in Brussel’ en ‘wij in Nederland’.

Dit levert een belangrijke agenda op voor onderzoek én onderwijs.

In het onderzoek is nog veel onduidelijk over hoe beleid tot stand komt in zo’n systeem, hoe beleidscoalities zich organiseren, hoe zij schakelen tussen de verschillende beschikbare arena’s en hoe de uitkomsten van die arena’s elkaar beïnvloeden. Daarnaast ligt er een belangrijke agenda rond de organisatie van transnationale samenwerkingsverbanden, zowel tussen overheidsorganisaties als tussen belangengroepen.

In het onderwijs is de uitdaging studenten voor te bereiden op werkzaamheden binnen dit complexe, meerlagige speelveld. Afgestudeerden zullen in toenemende mate hun weg moeten zien te vinden in organisaties en beleidssectoren die zijn ingebed in Europese en soms ook mondiale kaders. Dit vereist inzicht in de manier waarop processen op dat speelveld verlopen en hoe zij daar zelf effectief in kunnen opereren.

Dankwoord

Tot slot wil ik een aantal mensen noemen en bedanken. Allereerst wil ik het College van Bestuur bedanken voor het vertrouwen dat ze in mij hebben gesteld door mij op deze leerstoel te benoemen. Deze dank geldt zeker ook Henk Kummeling, Paul Verweel en de benoemingsadviescommissie voor deze leerstoel, die mij voor deze post hebben voorgedragen.

Mijn loopbaan aan de Universiteit Utrecht is eind jaren ’90 begonnen toen ik hier mijn promotieonderzoek deed, onder begeleiding van Frans van Waarden, Jacques Siegers, Gerrit Faber en Harry Post. Frans heeft zich wel eens laten

ontvallen dat hij wilde dat al zijn promovendi hoogleraar zouden worden. Hij kan er nu weer eentje afvinken.

Dat ik na mijn promotie bij USBO terecht ben gekomen, heb ik te danken aan Mark Bovens en Deirdre Curtin, die mij twaalf jaar geleden de kans boden als postdoc te beginnen. Marks aanwezigheid was voor mij een belangrijke reden bij USBO te willen werken. Daar heb ik geen moment spijt van gehad.

De leerstoel die ik nu bekleed is, met enige vertraging, de opvolger van de leerstoel die Deirdre had. Dat zijn grote schoenen om te vullen, maar Deirdres werk, en het verband dat zij zocht tussen bestuurskunde en rechtsgeleerdheid, is ook een inspirerend voorbeeld. Op mijn manier zal ik proberen dat voort te zetten.

USBO is om meerdere redenen een bijzondere plek om te werken. Als ik daar recht aan zou willen doen, zou ik alle meer dan honderd medewerkers moeten opnoemen, van mijn naaste collegahoogleraar Mirko Noordegraaf tot de mensen van de afdeling Onderwijsstudentzaken en van mijn mede-Europeanen Gijs Jan Brandsma en Femke van Esch tot Marcel Adelaar van de catering en Esther van Wonderen van de front office. Het zijn slechts een paar namen, maar wat zij en mijn andere collega's gemeen hebben is dat ze zich dag-in-dag-uit inzetten voor goed onderwijs en goed onderzoek. Collegiaal, betrokken en deskundig, dat zijn de woorden waar ik aan denk bij USBO en dat is waarom het zo prettig is daar deel van uit te maken.

Eén persoon wil ik er toch nog in het bijzonder uitlichten en dat is Wieger Bakker, met wie ik vanaf het moment dat ik op USBO begon een kamer deel en van wie ik nog dagelijks leer.

Daarnaast wil ik ook de studenten noemen aan wie ik onderwijs heb gegeven, in de bachelor en master Bestuur- en Organisationswetenschap, de masterprogramma's voor professionals van USBO en bij gastcolleges en vakken die ik elders heb gegeven. Veel van de ideeën in deze oratie hebben zich ontwikkeld door het geven van onderwijs aan en het in discussie gaan met studenten. Dat bewijst de waarde van de combinatie van onderwijs en onderzoek en laat nog eens zien dat niemand zoveel leert van onderwijs als degene die het onderwijs geeft.

Bestuur en beleid in de Europese Unie is een grensoverschrijdend thema, niet alleen geografisch maar ook disciplinair. Er zijn dan ook meerdere mensen bij andere onderdelen van de Universiteit Utrecht met wie ik heb samengewerkt en hoop nog veel samen te werken. Samen met Ton van den Brink van rechtsgeleerdheid en Mathieu Segers van geschiedenis heb ik afgelopen juni het congres In Search of European Political Union georganiseerd, dat onderzoekers uit verschillende landen en disciplines samenbracht rond gedeelde thema's. Dit leverde mooie discussies op, die we in de toekomst een vervolg hopen te geven.

Op onderwijsgebied zijn we vorig jaar begonnen met een master European Governance, die ook op twee manieren grensoverschrijdend is. Geografisch, omdat we samenwerken met twee partneruniversiteiten, in Duitsland en Tsjechië, waar studenten het eerste jaar volgen. Het tweede jaar in Utrecht is een coproductie van de departementen economie, rechtsgeleerdheid en bestuurs- en organisatiewetenschap.

Het opzetten van de master is een leerproces op zich geweest. Daarbij heb ik enorm geleerd van de inzichten van en discussies met getalenteerde en enthousiaste collega's binnen de faculteit REBO. Dit geldt zowel voor de projectgroep die de master heeft opgezet als voor de docenten die nu de vakken geven. Ik hoop uiteraard dat de studenten veel gaan leren van de master, maar als dat niet zo is heb ik er in ieder geval veel aan gehad.

Verder wil ik een aantal mensen noemen uit mijn persoonlijke levenskring.

Mijn ouders, die hier op de eerste rij zitten, een stuk trotser op mij dan ik ooit op mezelf zou kunnen zijn.

Marieke is de vrouw van mijn leven. We hebben veel gedeeld samen en daar hoort deze oratie ook bij.

Mijn dochters Inez en Sara. De afgelopen jaren heb ik wel eens geprobeerd Sara uit te leggen wat mijn werk nu eigenlijk inhield, maar ik heb niet het idee dat dat heel duidelijk voor haar werd. Ik ben benieuwd wat voor beeld ze ervan heeft nu ze dit heeft meegemaakt.

Inez is nog te jong om hier in de Aula te zijn. Ze zou deze bijeenkomst aanzienlijk hebben verlevendigd, maar dat is waarschijnlijk precies de reden dat ze er niet bij aanwezig mocht zijn.

Tot slot wil ik jullie bedanken, dat jullie allemaal zijn gekomen. Een aantal jaar geleden waren er in de media berichten over een onderzoek waaruit bleek dat een groot deel van de televisiekijkers subiet wegzapte wanneer het over de Europese Unie ging. Zelfs het tonen van de Europese vlag zorgde al voor een val in kijkcijfers.⁴⁵ Nu liet zowel de titel van mijn oratie als de naam van mijn leerstoel er weinig twijfel over bestaan waar het vandaag over zou gaan. Toch zijn jullie allemaal gekomen. En dat betekent heel veel voor mij.

Ik heb gezegd.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het stukje op de site van De Volkskrant: www.volkskrant.nl/vk/nl/2694/Tech-Media/article/detail/335232/2009/05/30/Kijker-zapt-weg-als-woord-Europa-valt.dhtml.

Literatuur

- Arnouts, R.C.M. en F.H. Kistenkas (2011) *De Deur Klemt. Nederland op Slot door Natura 2000: De Discussie Ontrafeld*, WOt-paper 7, april 2011, Alterra Wageningen UR.
- Backes, Ch.W., A.A. Freriks en J. Robbe (2009) *Hoofdpijnen Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek en A.L. Gerritsen (2011) *Natura 2000 in Nederland. Juridische Ruimte, Natuurdoelen en Beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago en Londen: Chicago University Press.
- Beunen, R., W.G.M. van der Knaap en G.R. Biesbroek (2009) 'Implementation and Integration of EU Environmental Directives. Experiences from the Netherlands,' *Environmental Policy and Governance*, 19(1): 57-69.
- Börzel, T.A. (2002) 'Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization,' *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 193-214.
- Bovens, M.A.P. (1998) *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Europese Commissie (2006) *Nature and Biodiversity Cases. Ruling of the European Court of Justice*, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj_rulings_en.pdf.
- Europese Commissie (ongedateerd) *Natura 2000 Barometer*, stand van zaken per eind december 2013, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.
- Europese Gemeenschappen (1987) *Vierde Milieu-Actieprogramma (1987-1992)*, PB C 328, 7 december 1987, p. 5-44.
- Exadaktylos, T. en C.M. Radaelli (te verschijnen) 'Europeanization,' in K. Lynggaard, I. Manners en K. Löfgren (red.) *Research Methods in European Union Studies*, Basingstoke: Palgrave.
- Fairbrass, J. en A. Jordan (2001) 'Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities?', *Journal of European Public Policy*, 8(4): 499-518.

- Follesdal, A. en S. Hix (2006) 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik,' *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 533-562.
- Guiraudon, V. (2000) 'European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping,' *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 251-271.
- John, P., S. Bevan en W. Jennings (2011) 'The Policy-Opinion Link and Institutional Change: The Legislative Agenda of the UK and Scottish Parliaments,' *Journal of European Public Policy*, 18(7): 1052-1068.
- Jones, G. (2012) 'The Bern Convention and the Origins of the Habitats Directive,' in G. Jones (red.) *The Habitats Directive. A Developer's Obstacle Course?*, Oxford and Portland OR: Hart Publishing, pp. 1-23.
- Keck, M.E. en K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca en Londen: Cornell University Press.
- Kistenkas, F.H. (2012) *Recht voor de Groenblauwe Ruimte*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Knill, C. en D. Lehmkuhl (2002) 'The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms,' *European Journal of Political Research*, 41(2): 255-280.
- Knill, C. en D. Liefferink (2013) 'The Establishment of EU Environmental Policy,' in A. Jordan en C. Adelle (red.) *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*, 3^e ed., Abingdon: Earthscan, pp. 13-31.
- Kuindersma, W., F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn (2004) *De Transformatie van Nederlands Natuurbeleid door Europees Recht*, Planbureaustudies nr. 8, december 2004, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Mazey, S. (1998) 'The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 131-152.
- Papadopoulos, Y. (2003) 'Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments,' *European Journal of Political Research*, 42(4): 473-501.
- Princen, S. (2007a) 'Agenda-Setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research,' *Journal of European Public Policy*, 14(1): 21-38.
- Princen, S. (2007b) 'Advocacy Coalitions and the Internationalization of Public Health Policies,' *Journal of Public Policy*, 27(1): 13-33.
- Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*, Basingstoke: Palgrave.
- Princen, S. (2010) 'Venue Shifts and Policy Change in EU Fisheries Policy,' *Marine Policy*, 34(1): 36-41.

- Princen, S. (2011) 'Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes,' *Journal of European Public Policy*, 18(7): 927-943.
- Princen, S. (2012) 'The DEU Approach to EU Decision-Making: A Critical Assessment,' *Journal of European Public Policy*, 19(4): 623-634.
- Princen, S. en M. Rhinard (2006) 'Crashing and Creeping: Agenda-Setting Dynamics in the European Union,' *Journal of European Public Policy*, 13(7): 1119-1132.
- Sabatier, P.A. (1998) 'The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe,' *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98-130.
- Soroka, S.N. en C. Wlezien (2010) *Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, H. (2005) 'The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?', *West European Politics*, 28(3): 650-679.
- Swiebel, J. (2009) 'Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Human Rights: The Search for an International Strategy,' *Contemporary Politics*, 15(1): 19-35.
- Thomson, R. (2011) *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making before and after Enlargement*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, R., J. Arregui, D. Leuffen, R. Costello, J. Cross, R. Hertz en T. Jensen (2012) 'A New Database on Decision-Making in the European Union before and after the 2004 and 2007 Enlargements (DEUII),' *Journal of European Public Policy*, 19(4): 604-622.
- Van den Top, M. en M. van der Zouwen (2000) 'Europees Natuurbeleid in Nederland: Een Pionier die zichzelf in de Weg Loopt,' *Landschap*, 17(2): 81-96.
- Wandesforde-Smith, G. en N.S.J. Watts (2014) 'Wildlife Conservation and Protected Areas: Politics, Procedure and the Performance of Failure under the EU Birds and Habitats Directives,' *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 17(1): 62-80.
- Weber, N. en T. Christophersen (2002) 'The Influence of Non-Governmental Organisations on the Creation of Natura 2000 during the European Policy Process,' *Forest Policy and Economics*, 4(1): 1-12.