

Europa's buren

Europa's buren

Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de
Europese Unie

Europese Verkenning 6

Paul Dekker
Albert van der Horst
Suzanne Kok
Lonneke van Noije
Charlotte Wennekers

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2008
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkapelle
Omslagontwerp: Bureau Stijlzoeg, Utrecht
Omslagillustraties met dank aan Charlotte Huygens: © XXXXXX
ISBN 978-90-377-0382-5

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 vx Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
2585 JR Den Haag
Telefoon (070) 338 33 80
Fax (070) 338 33 50
Website: www.cpb.nl
E-mail: info@cpb.nl

Inhoud

Voorwoord	7
Deel A De publieke opinie over de Europese Unie	9
Opzet en bevindingen	9
A1 De publieke opinie in Europa	13
1.1 Nationale verscheidenheid	13
1.2 Houdingen tegenover de EU	16
1.3 Beleidsvoorkeuren	19
1.4 Verschillen binnen landen	22
1.5 Tot besluit: Nederland in Europa	25
Bijlage bij A1: tabellen	26
A2 Europa in de pers in internationaal vergelijkend perspectief	33
2.1 Introductie	33
2.2 Nationale attitudes tegenover de EU	34
2.3 Aandacht voor Europa in de nationale pers	41
2.4 Recente ontwikkelingen in de aandacht voor Europa in de Nederlandse pers	48
2.5 Conclusie	52
A3 De publieke opinie in Nederland	54
3.1 Ontwikkelingen in de steun voor de EU	54
3.2 De achtergronden van betrokkenheid	56
3.3 Achtergronden van afwijzing van de EU	58
A4 De veranderlijkheid van opvattingen	63
4.1 Opvattingen in enquêtes	63
4.2 Inzichten uit de literatuur	63
4.3 De doorvraagenquête	65
4.4 Conclusies	72
Literatuur bij deel A	74
Deel B Europees nabuurschapsbeleid	77
Bevindingen	77
B1 Inleiding	80
B2 Europese Buren	82
2.1 Geografie, politiek en instituties	82
2.2 Economische situatie in de buurlanden	83
2.3 Relaties met de buren	86
2.4 Conclusie: economische buren?	91
B3 Economische groei van de buren	92
3.1 Ontwikkeling sinds 1990	92
3.2 Directe oorzaken van economische groei	95
3.3 Achterliggende oorzaken van economische groei	97
3.4 Betere instituties voor meer groei	100

B4	Handel met de buurlanden	105
4.1	Economische voordelen van handel in goederen	105
4.2	Wat bepaalt de handel met de buurlanden?	107
4.3	Meer handel met buurlanden mogelijk	111
4.4	Welke producten exporteren de buurlanden?	114
	Bijlage bij B4: het graviteitmodel	117
B5	Beleid voor de nieuwe buren	119
5.1	Bestaand beleid	119
5.2	Versterk relaties met de buren	122
5.3	Instituties voor betere marktwerking	129
5.4	De grenzen van de EU	132
	<i>Literatuur bij deel B</i>	134
	<i>Publicaties van het CPB en SCP</i>	

Voorwoord

De zestien buren van de Europese Unie zijn een gemêleerd gezelschap. Ze variëren van de oliestaten Algerije en Libië en het rijke Israël tot het arme Moldavië. Bovendien zijn zij een groep landen die vanwege onderlinge spanningen (met name in het Midden-Oosten) en grote geografische afstand (van Wit-Rusland tot Marokko) niet of nauwelijks met elkaar om de tafel zitten.

De EU heeft een gemeenschappelijk beleid voor deze landen in het leven geroepen, het nabuurschapsbeleid, dat beoogt de welvaart in en de relaties met de buurlanden van de EU te bevorderen. De uitdaging die in deel B van deze Europese Verkenning wordt aangegaan is om voor deze gemêleerde groep buurlanden een analyse te verrichten naar hun economische staat en naar mogelijkheden voor verbetering van de welvaart. De nadruk ligt op het belang van goede handelsrelaties en de ondersteunende rol van het Europees nabuurschapsbeleid.

Aan het thematische deel B gaat deel A vooraf over de publieke opinie over Europa. Voor een breed spectrum aan houdingen en voorkeuren worden verschillen tussen de 27 lidstaten onderzocht. Voor Nederland gaan we verder in op actuele ontwikkelingen en individuele achtergronden van de steun voor het EU-lidmaatschap (hoog) en de betrokkenheid bij de EU (beperkt). Landenvergelijkend wordt dit jaar apart aandacht besteed aan de berichtgeving over de EU op enkele beleidsterreinen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland. Voor Nederland krijgt de veranderlijkheid van opinies over Europa bijzondere aandacht. Uit experimenteel enquêteonderzoek voor deze Verkenning komt naar voren dat basishoudingen tegenover Europa waarschijnlijk betrekkelijk stabiel zijn, maar veel mensen wel geneigd zijn hun meningen over concrete kwesties aan te passen als ze tegenargumenten krijgen voorgeschoteld.

Deze zesde gemeenschappelijke Europese Verkenning van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verschijnt, net als de vijfde, op Europadag, 9 mei. Het SCP was penvoerder voor deel A (Paul Dekker, Lonke van Noije en Charlotte Wennekers) en het CPB voor deel B (Albert van der Horst en Suzanne Kok). De SCP-auteurs bedanken Jan Kleinnijenhuis, Wouter van Atteveldt en Jouke Jacobi (Vrije Universiteit Amsterdam) voor hun hulp bij hoofdstuk A2. De CPB-auteurs bedanken Henri de Groot en Jan Möhlmann voor hun bijdrage aan hoofdstuk B4 en Arjan Lejour, Bas Straathof en Bas ter Weel voor opbouwende discussies en commentaar.

Graag bedanken we, mede namens de auteurs, de leden van de interdepartementale klankbordgroep voor hun nuttige suggesties en de Forward Strategy Unit van het directoraat-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor haar ondersteuning bij de totstandkoming van de publicatie. Deze woorden van dank laten onverlet dat het CPB en het SCP verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de Verkenning. De opvattingen in de tekst stroken dus ook niet noodzakelijkerwijs met die van de regering.

Prof. dr. Paul Schnabel

Prof. dr. Coen Teulings

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Directeur Centraal Planbureau

DEEL A DE PUBLIEKE OPINIE OVER DE EUROPESE UNIE

Opzet en bevindingen

In dit deel schetsen we landenvergelijkend en meer gedetailleerd voor Nederland een beeld van de publieke opinie over de Europese Unie (eu). Vorig jaar stonden vanwege het vijftigjarig bestaan van het Verdrag van Rome de langetermijntwikkelingen centraal. Behalve cijferreeksen over de publieke opinie volgden we toen de berichtgeving in Nederlandse kranten sinds het begin van de jaren vijftig. In vervolg op dat laatste gaan we dit jaar in op de aandacht voor de EU in de pers in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland vanaf 1990 (hoofdstuk A2). Het tweede speciale onderwerp van deze Verkenning is de veranderlijkheid van opvattingen over Europa, zoals die in bevolkingsenquêtes worden gemeten: hoe stabiel zijn de meningen in de tijd en hoe gevoelig zijn ze voor tegenargumenten (hoofdstuk A4)? Daarnaast hebben we de reguliere hoofdstukken met een brede vergelijking van de publieke opinie in de 27 lidstaten (hoofdstuk A1) en een korte beschrijving van ontwikkelingen en verschillen in opvattingen in Nederland (hoofdstuk A3).

Uit de vergelijking van 27 lidstaten in hoofdstuk A1 komen grote verschillen naar voren in tevredenheid met het eigen leven en met de ontwikkelingen in eigen land. Denemarken is opnieuw het meest tevreden land en ook Nederland scoort hoog. Afhankelijk van de meting staan daar verschillende nieuwe lidstaten en soms ook zuidelijke oude lidstaten tegenover. In vergelijking met andere landen hebben in Nederland veel mensen de indruk dat ze goed op de hoogte zijn van de EU, terwijl hun feitelijke kennis daar weinig aanleiding toe geeft. De steun voor het lidmaatschap van de EU is groot in ons land, maar het enthousiasme voor verdere uitbreidingen beperkt. In het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk is over de hele linie de stemming tegenover Europa negatief. Evenals in voorgaande Europese Verkenningen tonen de burgers van de meeste EU-lidstaten zich massaal voorstander van een gemeenschappelijk Europees beleid bij de bestrijding van terrorisme, technologisch onderzoek en milieubescherming, maar laten ze zorg, onderwijs, sociale zekerheid, belastingen en pensioenen liever over aan de nationale overheid. Wat het Europese nabuurschapsbeleid betreft, het onderwerp van deel B, tonen de EU-burgers zich in de enquêtes ambivalent: men erkent het belang van goede verhoudingen, maar is beducht voor de kosten van ondersteuning van de buurlanden.

Uit een recente brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans spreekt de ambitie om Europa meer tot haar recht te laten komen in het maatschappelijk debat. Het debat zou minder moeten gaan over de spelregels van de Europese integratie, zoals de Europese grondwet, en meer op de dagelijkse betekenis die de EU voor de burgers heeft. De media hebben hier een actieve rol te vervullen.

In hoofdstuk A2 onderzoeken we in welke mate de Nederlandse pers aandacht had en heeft voor de EU. Vergeleken met twee collega-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, kwam Europa gedurende de jaren negentig en rond de eeuwwisseling in de Nederlandse dagbladen opvallend weinig aan bod. Nederlands nieuws over Europa bracht in veel sterkere mate spelers van

ationale bodem ten tonele. Tussen 1990 en 2003 is deze positie van Europa in het Nederlandse nieuws ook niet verbeterd – net zo min als in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk –, waardoor de belangstelling voor Europa los lijkt te staan van de macht van Europa, die in deze jaren wel is toegenomen. In de jaren 2004 en 2005, toen de toekomst van Europa na enige jaren van minder aandacht weer stevig op de politieke agenda stond (uitbreiding met nieuwe lidstaten, referendum over de grondwet), was ook de belangstelling van de Nederlandse pers in Europa gewekt. Europees nieuws werd veel minder sterk aangekleed met Nederlandse politici: het voorheen sterk nationale perspectief in het Nederlands nieuws over Europa werd Europeser. In 2006, een jaar zonder opzienbarende Europese gebeurtenissen, is er een kleine terugval in de aandacht voor Europa, maar deze blijft boven het niveau van het vorige decennium.

Aan de wens van de staatssecretaris lijkt ten dele te zijn tegemoetgekomen. Europa heeft recent een prominentere positie in de Nederlandse kranten verworven. Echter, aan de wens om vooral meer erkenning te krijgen voor de dagelijkse inhoudelijke rol van Europa en minder bezig te zijn met de spelregels, heeft de pers nog altijd niet voldaan. Behalve de grotere georganiseerde gebeurtenissen zoals een verdrag of een top, lijken vooral crises en ruzies Europa een plek op de media-agenda op te leveren. Niet de feitelijke macht en het feitelijke werk van de EU, maar de spelregels en de schendingen daarvan leiden de media-agenda.

De steun voor het EU-lidmaatschap is eind 2007 in Nederland niet alleen groot in vergelijking met andere landen, maar blijkt ook nog toegenomen. Volgens de Eurobarometer is eind 2007 driekwart van de Nederlandse bevolking van mening dat het lidmaatschap een goede zaak is en dat ons land er voordeel van heeft. In andere enquêtes blijken dezelfde vragen minder steun te genereren en dat zou kunnen worden verklaard door de verschillende wijze van enquêteren en de voorafgaande vragen. Er lijkt echter weinig reden om te twifelen aan de trend, die met een vrijwel onveranderd enquête-instrument in kaart is gebracht. Ander onderzoek, gepresenteerd in hoofdstuk A3, laat zien dat de steun op individueel niveau ook betrekkelijk stabiel is. De onderkenning van het belang van de EU voor Nederland sluit niet uit dat de betrokkenheid bij wat er in Europa gebeurt gering is en de tevredenheid met het functioneren van de EU beperkt is. We gaan de achtergronden na van beide houdingen. Geringe betrokkenheid komt vaker voor bij vrouwen, jongvolwassenen, lageropgeleiden, mensen die zich links noch rechts in de politiek plaatsen en mensen die geen krant lezen. Bij een gemiddeld bevolkingspercentage van 25% met geringe betrokkenheid is deze groep bij laag opgeleide vrouwen 39% en bij hoog opgeleide mannen 7%.

Op basis van de 21minuten.nl-enquête kan een groep van ongeveer 8% van de bevolking worden aangewezen die zeer afwijzend staat tegenover de EU. Deze groep is opvallend groter onder mannen (12%) dan onder vrouwen (5%), groter onder lager opgeleiden (11%) dan onder hogeropgeleiden (6%) en groter onder stemmers op de PVV (24%) en EénNL (28%) bij de Kamerverkiezingen van 2006 dan onder stemmers op D66 (3%) en Groenlinks (1%). De afwijzing van de EU is ook ingebed in een negatieve houding tegenover de Nederlandse politiek en samenleving. Wie ontevreden is over het land, medeburgers niet vertrouwt en zich niet vertegenwoordigd voelt in de politiek, zal vaker afwijzend staan tegenover de EU.

In eerdere Verkenningen signaleerden we een kloof tussen de positieve stemming over de EU volgens Eurobarometers en andere bevolkingsenquêtes enerzijds en de negatievere en soms ook cynische toon in focusgroepen en in uitingen van het publiek in de media. Hoe stabiel zijn de geënquêteerde meningen, hoe gevoelig voor tegenargumenten? Om hier meer licht op te werpen, doen we in hoofdstuk A4 verslag van een doorvraagenquête uit begin 2008, waarbij respondenten nadat ze hun mening hebben gegeven hypothetische voor- en nadelen krijgen voorgeschoteld. Onder invloed daarvan blijken veel mensen hun opvattingen over Europese kwesties te wijzigen. Hoe makkelijk of moeilijk het is om mensen van mening te doen veranderen, verschilt van persoon tot persoon en van argument tot argument. Over het algemeen zijn hogeropgeleiden, mensen die blijk geven van betrokkenheid bij de EU, mannen, mensen van middelbare leeftijd en mensen met een negatieve grondhouding tegenover Europa standvastiger. Argumenten die gaan over een mogelijke bedreiging van de culturele identiteit hebben meestal meer overtuigingskracht dan argumenten die gaan over economisch voordeel. Welke argumenten aanslaan verschilt echter ook van groep tot groep: zo laten hogeropgeleiden zich bijvoorbeeld makkelijker leiden door argumenten die betrekking hebben op vrede en veiligheid in Europa, terwijl lageropgeleiden gevoeliger zijn voor bedreigingen van de persoonlijke levenssfeer. Een maand later nog eens geënquêteerd blijken de meeste mensen hun oorspronkelijke standpunt weer aan te hangen. Voor de mensen die zich onder invloed van een tegenargument standvastig toonden, geldt dit sterker dan voor de mensen die veranderlijk waren.

Het feit dat meningen over Europese kwesties aan verandering onderhevig zijn, betekent geenszins dat ze nietszeggend zijn en dat enquêteonderzoek ernaar zinloos is. Er is niets mee mis als mensen op basis van nieuwe informatie van mening veranderen en ook niet als ze daarna weer terugkeren naar hun oude standpunt omdat ze de hypothese van de nieuwe informatie ('stel dat ...') verwerpen. Er is ook weinig mee mis dat mensen hun oordelen over Europese kwesties niet op basis van specifieke kennis van zaken geven, maar meer intuïtief vanuit een diffuse houding tegenover Europa, de gelijkenis van de betreffende kwestie met een binnenlandse aangelegenheid, sympathie voor veronderstelde politieke voor- en tegenstanders bij een strijdpunt, enz. Zo komen mensen ook tot opvattingen over Nederlandse kwesties en zo komen ze ook tot een keuze in het stemhokje. Achter de meningen over specifieke kwesties gaan vaak betrekkelijk stabiele basishoudingen schuil (het EU-lidmaatschap is een goede zaak en is van voordeel voor het land; zie hoofdstuk A3). Op basis van focusgroepen, survey-experimenten en *deliberative polls* (hoofdstuk A1) kan ook meer worden gezegd over wat het publiek beweegt en hoe het van mening zal veranderen bij meer informatie en meer discussie. Het is echter weinig zinvol gewone burgers gedetailleerde vragen voor te leggen over zaken waar de meesten nauwelijks weet van zullen hebben. Dat zou wel eens het geval kunnen zijn bij het Europese nabuurschapsbeleid, waarvoor een selectie van de gestelde vragen in de Eurobarometer in bijlagetabel A1.B7 is opgenomen. Er is geen reden om enquêteonderzoek over Europa als betekenisloos af te doen, maar wel om te proberen met de bril van een waarschijnlijk slechts matig geïnteresseerde en geïnformeerde burger naar de vragen te kijken en zich niet te makkelijk te laten leiden door wat vakgenoten weten en wat men vanuit Brusselse beleidsinteresses zou willen weten.

A1 De publieke opinie in Europa

1.1 Nationale verscheidenheid

Hoe tevreden zijn Europeanen met hun leven en hun land? Wat vinden ze grote maatschappelijke problemen? Voor we ingaan op hun opvattingen over de Europese Unie en de Europese politiek, bezien we in deze paragraaf eerst hoe het zit met deze meer basale en nabije kwesties. Dat doen we, zoals ook in voorafgaande Europese Verkenningen, met gegevens uit enkele EU-brede bevolkingsenquêtes van de Eurobarometer die in 2007 zijn gehouden.¹ De gegevens over alle 27 EU-lidstaten zijn weergegeven in de bijlagetabellen van dit hoofdstuk. Daar is ook de letterlijke vraagstelling te vinden. In de hoofdtekst presenteren we de belangrijkste bevindingen in figuren met nationale patronen en door vergelijking van de oude en nieuwe lidstaten. Daarnaast vergelijken we in tabellen enkele keren Nederland, de vijftien oude en de twaalf nieuwe lidstaten. Na deze presentaties gaan we aan het einde van het hoofdstuk in op verschillen en overeenkomsten in de achtergronden van enkele centrale houdingen en opvattingen.

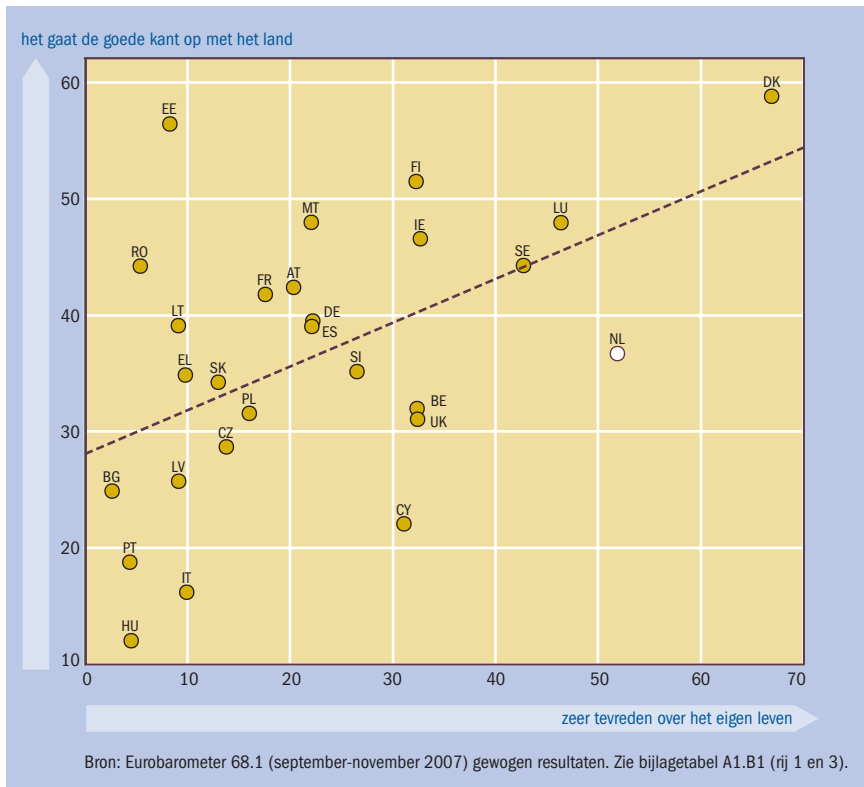
Nu eerst de tevredenheid met het eigen leven en het eigen land. De vraag hoe tevreden men is met het leven dat men leidt wordt in vergelijking met alles wat volgt in dit hoofdstuk extreem verschillend beantwoord. Tweederde van de Denen zegt zeer tevreden te zijn en meer dan 30% tamelijk tevreden. Er is slechts 2% 'niet zo' of 'helemaal niet' tevreden. Hoe anders is dat in Bulgarije, waar zo'n 60% van de bevolking voor de laatste twee antwoorden kiest, een derde tamelijk tevreden zegt te zijn en slecht 3% zeer tevreden. De antwoorden voor alle 27 lidstaten zijn te vinden in bijlagetabel A1.B1. Daar is ook weergegeven hoe gedacht wordt over de ontwikkeling van het land en de mate waarin men positief is gestemd over de situatie op een aantal terreinen: economie, werkgelegenheid, milieu en sociale zekerheid. Er is een positieve relatie tussen deze waarderings onderling en met de waarderings van het eigen leven en van de ontwikkeling van het land.² Landen zijn over de hele linie meer en minder tevreden.

In figuur A1.1 beperken we ons tot de nationale combinaties van het percentage mensen dat zeer tevreden is met het eigen leven en het percentage dat tevreden is met het eigen land (of eigenlijk: de richting waarin het eigen land zich ontwikkelt), c.q. vindt dat het daarmee de goede kant op gaat.³ Tegenover de op beide dimensies tevreden Denen staan de ontevreden Hongaren.

1 Met dank aan de Europese Commissie, die ons de data van Eurobarometer 68.1 van najaar 2007 vroegtijdig ter beschikking stelde voor deze Verkenning. Zoals altijd is ook nu weer de veronderstelling dat vragen en antwoorden strikt vergelijkbaar zijn tussen landen. Dat zal nooit helemaal het geval zijn, niet alleen omdat vertalingen niet altijd even geslaagd zullen zijn, maar ook omdat de gevoelswaarde van adequaat vertaalde woorden toch vaak wel wat zal verschillen. Ook kan een rol spelen dat er over de hele linie in landen meer of minder gematigd zal worden geantwoord.

2 Tussen de vier terreinen variërend van $r = 0,71$ (sociale zekerheid–werkgelegenheid) tot $0,89$ (economie–werkgelegenheid) en voor de gemiddelde waardering $r = 0,84$ met het percentage zeer tevredenen over het eigen leven en $0,67$ met het percentage dat vindt dat het land de goede kant op gaat ($n = 27$). Binnen de landen op individueel niveau overheersen ook de significante positieve relaties. In diverse landen staat de tevredenheid met het eigen leven nog wel eens los van de andere waarderings; alleen in Nederland ontbreekt het aan een relatie tussen tevredenheid met het milieu en de tevredenheid met de economie en werkgelegenheid.

3 We gaan uit van mensen die 'zeer tevreden' zijn met het eigen leven. Zou 'tevreden' worden toegevoegd, dan krijgt men in een groot aantal landen percentages van 90 en meer. Het aantal mensen dat zegt tamelijk of zeer ontevreden te zijn, is zeer gering. Dat kan zijn omdat men er echt zo content is, maar ook omdat een mededeling van ontevredenheid massaal gezien wordt als blijk van onvermogen om iets van het eigen leven te maken. Achter dergelijk verschillen komen we niet.



Figuur A1.1

Tevredenheid met het eigen leven en met de ontwikkeling van het eigen land, najaar 2007 (in procenten)

De lijn in de figuur toont de samenhang tussen de nationale percentages tevredenheid met het eigen leven en met het eigen land ($r = 0,50$). Boven de lijn zitten de landen met een relatief grote tevredenheid met het land, onder de lijn landen met een relatief grote tevredenheid met het eigen leven. In Estland is de tevredenheid met de ontwikkeling van het land bijna even groot als in Denemarken, maar de tevredenheid met het eigen leven zeer gering; Nederland staat qua persoonlijke tevredenheid op de tweede plaats, maar de tevredenheid met de ontwikkeling van het land is niet meer dan gemiddeld.

Van de tevredenheid stappen we over naar de problemen. Bijlagetabel A1.B3 laat zien wat Europeanen de meest brandende kwesties in hun land vinden. De top vier in het gemiddelde van de nationale prioriteiten wordt gevormd door stijgende prijzen (18%), werkloosheid (12%), criminaliteit (12%) en gezondheidszorg (12%). De verschillen in de top zijn echter aanzienlijk. Zo worden stijgende prijzen in Noordwest-Europa weinig genoemd (Zweden 2%, Nederland 7%), terwijl ze in de Baltische staten een grote bron van zorg zijn (Estland 30%, Letland 41% en Litouwen 32%). In Nederland worden criminaliteit (18%) en gezondheidszorg (17%) het vaakst als grootste problemen aangewezen. Bij onderwerpen die gemiddeld in Europa laag staan, springen landen er soms uit, met name het Verenigd Koninkrijk met immigratie (20% van de Britten vindt dit het grootste probleem tegen een landengemiddelde van 6%), Spanje met terrorisme (20% versus 3%), Luxemburg met huisvesting (17% versus 4%) en Zweden met het milieu (14% versus 4%).

In bijlagetabel A1.B3 zijn enkele opvattingen opgenomen over het eigen land en de EU. Deze opvattingen gaan over de gehechtheid aan de eigen woonplaats, het eigen land en de EU, het vertrouwen in het nationale parlement en de EU, en de tevredenheid met de nationale en Europese democratie. Over het algemeen is men het sterkst gehecht aan het eigen land, op de voet gevolgd door de eigen woonplaats. Op verre afstand volgt de EU. In Nederland is dat niet anders,

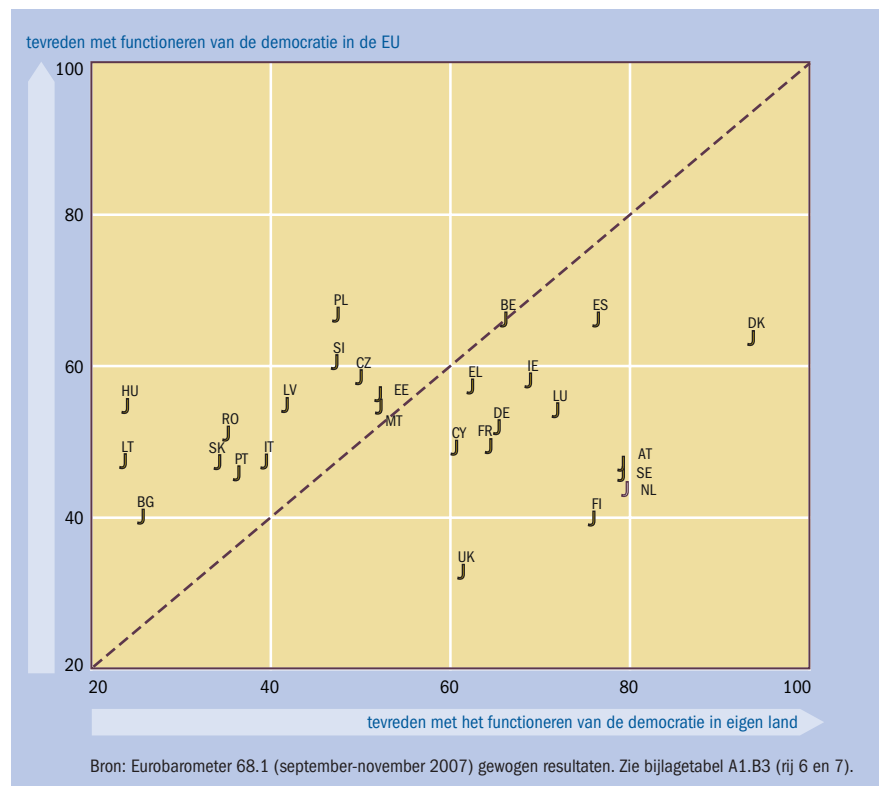
maar liggen alle scores lager. Blijkbaar is het ‘on-Nederlands’ om een sterke gehechtheid aan plaatsen en landen te uiten. Dat spoort wel met de lage score van Nederlanders op nationale trots (CPB/SCP 2007: 44). Sterke gehechtheid aan land en woonplaats vinden we wel in Griekenland en Bulgarije. In België en Luxemburg is de gehechtheid aan de EU het grootst.

Het vertrouwen in het nationale parlement is over het algemeen hoger in de oude EU-lidstaten dan in de nieuwe. In de nieuwe lidstaten heeft men daarentegen weer meer vertrouwen in de EU. Een vergelijkbaar beeld krijg je als je kijkt naar tevredenheid met de werking van de democratie in het eigen land en de EU. Deze twee opvattingen worden in figuur A1.2 tegen elkaar afgezet. De diagonaal presenteert geen empirische samenhang tussen beide waarderingen (er blijkt voor de 27 landen geen lineaire relatie te bestaan) maar onderscheidt landen met de grootste waardering van de nationale democratie (onder de diagonaal) van landen met de grootste waardering van de Europese democratie.

De lijn maakt een bijna perfect onderscheid tussen oude en nieuwe lidstaten. Boven de lijn vinden we de nieuwe lidstaten van de EU, waar de tevredenheid met de Europese democratie de tevredenheid met de nationale democratie overtreft. Onder de lijn vinden we de oude lidstaten, waar de tevredenheid met de nationale democratie juist groter is. Drie uitzonderingen op deze regel zijn Italië en Portugal, die zich tussen de nieuwe lidstaten scharen en dus minder tevreden zijn met de nationale democratie dan met de Europese, en Cyprus, waar men juist tevredener is over de nationale democratie.

Figuur A1.2

Tevredenheid met het eigen leven en met de ontwikkeling van het eigen land, najaar 2007 (in procenten)



Polen, Belgen, Spanjaarden en Denen zijn het meest tevreden over de Europese democratie. In Denemarken gaat dit gepaard met een uitzonderlijk hoge tevredenheid met de nationale democratie. Eerder in dit hoofdstuk vielen de Denen

ook al op door de grote tevredenheid met het eigen leven en het eigen land. Ook Nederlanders zijn erg tevreden met de nationale democratie, maar verkeren met hun opvatting over de Europese democratie tussen de hekkensluiters (samen met het Verenigd Koninkrijk, Finland en Bulgarije).

1.2 Houdingen tegenover de EU

In bijlagentabel A1.B4 worden de lidstaten vergeleken op betrokkenheid bij de EU en feitelijke en gepercipieerde kennis. Tussen 7% (Cyprus) en 44% (Bulgarije) van de bevolking zegt zich 'erg betrokken' te voelen bij Europese aangelegenheden (gemiddeld 19%, Nederland 26%). Tussen 20% (Bulgarije) en 59% (Polen en Slovenië) zegt te begrijpen hoe de EU in elkaar zit (gemiddeld 42%, Nederland 55%). De feitelijke kennis is gemeten met drie kennisvragen (zie bijlagentabel A1.B4). De Grieken, Luxemburgers en Oostenrijkers behalen hierop de hoogste score. De Polen en Slovenen bedelen zichzelf de grootste hoeveelheid kennis toe. In Slovenië is dat enigszins terecht, in Polen niet. Evenals vorig jaar hebben Nederlanders weer iets te veel eigendunk. De Portugezen en Slowaken zijn juist te bescheiden. De twee 'winnaars' Griekenland en Luxemburg kwamen ook vorig jaar in de top van feitelijke kennis voor en de twee verliezers Italië en het Verenigd Koninkrijk behoorden ook toen tot de hekkensluiters (CPB/SCP 2007: 43-44). In figuur A1.3 zijn de vermeende en feitelijke kennis tegen elkaar afgezet. De lijn in de grafiek geeft de samenhang tussen beide weer ($r = 0,48$).



Figuur A1.3

Feitelijke en vermeende kennis over de EU, najaar 2007 (in procenten)

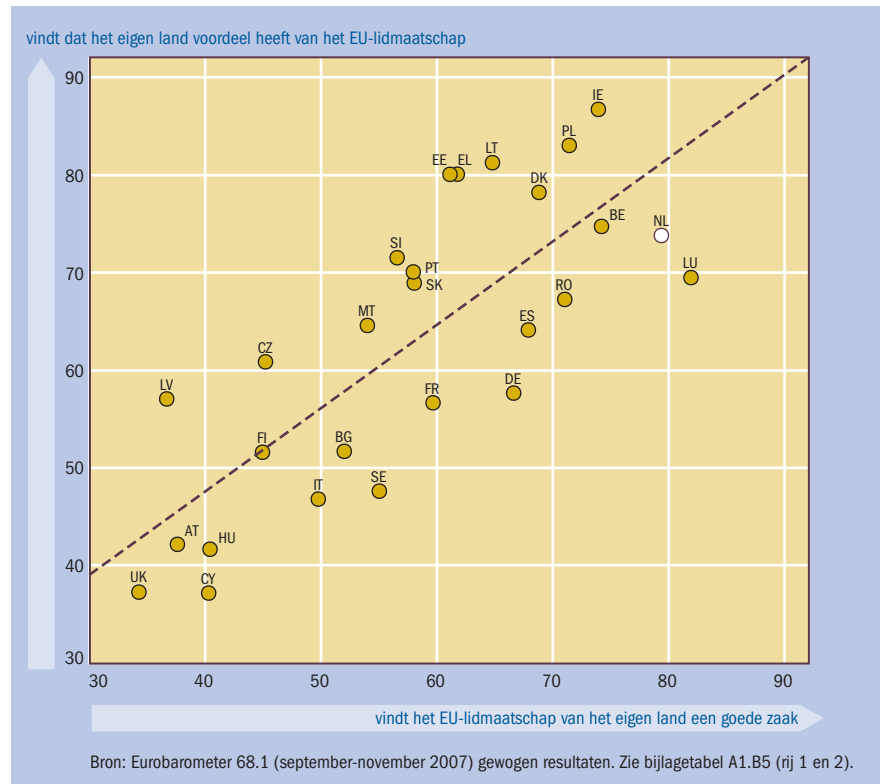
Dat gemiddeld 42% zegt te begrijpen hoe de EU in elkaar zit, duidt misschien niet op veel zelfkennis. Men lijkt zich meer bewust van de beperkte feitelijke kennis van de EU als wordt gevraagd naar de geïnformeerdeheid van anderen: blijktens de laatste cijferrij in bijlagentabel A1.B4 zegt in de lidstaten gemiddeld slechts 23% (in Nederland 13%) dat men over het algemeen in het land goed op de hoogte is van wat er politiek in Europa speelt. Landenvergelijkend hangt dat

percentage niet noemenswaardig samen met de feitelijke kennis ($r = 0,17$) en slechts zwak met de vermeende kennis ($r = 0,37$; $n = 27$).⁴

De twee meest gangbare metingen van steun voor de EU leveren de antwoorden op vragen of men het lidmaatschap van het eigen land een goede zaak vindt en of het eigen land voordeel van het lidmaatschap heeft. Figuur A1.4 zet de metingen van steun tegen elkaar af en geeft de relatie tussen deze twee opvattingen weer.

Figuur A1.4

Twee positieve waardeningen van het EU-lidmaatschap van het eigen land, najaar 2007 (in procenten)



De lijn in de grafiek geeft de samenhang weer ($r = 0,78$): mensen die positief zijn over het EU-lidmaatschap denken ook vaak dat het eigen land daar voordeel van heeft, en omgekeerd. De spreiding in beide opvattingen is groot: in Nederland en Luxemburg vindt ongeveer 80% het EU-lidmaatschap een goede zaak, in het Verenigd Koninkrijk, Letland en Oostenrijk is dit slechts (iets meer dan) een derde. Het zien van voordeel varieert tussen de 37% (Cyprus en Verenigd Koninkrijk) en 87% (Ierland). Over het algemeen vindt men in de oude lidstaten het EU-lidmaatschap relatief wat vaker een goede zaak en ziet men relatief wat minder vaak voordeel voor het eigen land, terwijl dat in de nieuwe lidstaten andersom is. De verschillen met vorig jaar zijn klein: landengemiddelden op deze algemene opvattingen zijn tamelijk stabiel. In hoofdstuk A3 laten we zien of dit op individueel niveau ook geldt.

4 Kijkt men naar de relaties op individueel niveau binnen landen, dan heeft de veronderstelde kennis bij anderen ook meestal geen relatie van met de eigen feitelijke kennis (18 maal geen verband, 3 maal negatief en 6 maal positief) en wel een positief verband met de aan zichzelf toegedichte kennis (23 maal positief; 4 maal geen verband). Dat zal veelal een kwestie van projectie zijn ('ik weet weinig van de EU en dat geldt ook voor andere normale mensen'). Nederland is een van de vier landen waar geen relatie bestaat tussen de vermeende eigen kennis en de veronderstelde kennis van anderen. Het is in bijlagentabel A1.B4 ook het land met het grootste aantal procentpunten verschil tussen het aandeel mensen dat zelf op de hoogte meent te zijn (maar liefst 55%) en het aandeel dat denkt dat de rest goed op de hoogte is (slechts 13%).

Over verdere uitbreidingen en over het imago van de EU is men in de lidstaten verdeeld. Inwoners van nieuwe lidstaten zijn beduidend vaker voorstander van verdere uitbreidingen dan inwoners van oude lidstaten. Over de achtergronden hiervan speculeerden wij vorig jaar:

Wellicht spelen hier gevoelens van solidariteit door culturele nabijheid of verwacht men toch economische (uitbreiding van de interne markt in de eigen regio) dan wel politieke (meer stabiliteit in de eigen regio) voordelen van uitbreiding (CPB/SCP 2007: 48).

Het imago van de EU kan niet langs lijnen van oude en nieuwe lidstaten verklaard worden. Een positief imago heeft de EU in Ierland en Spanje, maar ook in Roemenië en Polen. Negatief is men juist in het Verenigd Koninkrijk, Finland en Oostenrijk, maar ook in Letland. Meestal gaat steun voor het EU-lidmaatschap samen met een positief imago (en gebrek aan steun met een negatief imago), maar niet in Nederland: hier is de steun voor het lidmaatschap bijzonder hoog, maar heeft de EU geen al te rooskleurig imago.

Hoe stevig zijn dit soort opvattingen over Europa? De EU en Europese kwesties zijn geen zaken waar de gemiddelde burger veel mee bezig is. Op verzoek gekozen meningen in enquêtes zullen zelden gebaseerd zijn op veel informatie en diepe overtuigingen en ook zelden stevig beproefd worden in discussies. Veranderen enquête-opvattingen wanneer mensen er wel over gaan discussiëren en aanvullende informatie krijgen? Dat is onderzocht door de denktank Notre Europe (www.notre-europe.eu). In het project Tomorrow's Europe bracht deze denktank in oktober 2007 een representatieve steekproef van 362 burgers uit alle EU-lidstaten in Brussel bij elkaar voor een driedaagse bijeenkomst. Voorafgaand aan de deliberatie werd gemeten hoe de deelnemers over de EU dachten. In kleine groepen bespraken de deelnemers de politieke en institutionele toekomst van de EU. Zaken die aan de orde kwamen waren onder andere sociale en economische hervormingen, uitbreidingen van de EU, de rol van de EU in de wereld en de wenselijkheid van een Europese aanpak voor verschillende problemen. Experts namen deel aan de discussies en voorzagen de deelnemers van informatie. Vervolgens werd nogmaals gemeten hoe men over verschillende EU-kwesties dacht. Het doel van deze *deliberative poll* was

to tell us what conclusions the public could reach, if people had the opportunity to get together, to gain balanced information, and to become more engaged by the issues (www.tomorrowseurope.eu).

In tabel A1.1 wordt voor een aantal kwesties weergegeven hoe de deelnemers er voor en na de deliberatie tegenaan keken. De vragen die hier gepresenteerd worden gaan over het EU-lidmaatschap en verdere uitbreidingen.

Door de discussie en informatie stijgt de steun voor het EU-lidmaatschap van het eigen land, maar nemen ook de reserves tegenover uitbreidingen toe. Wat opvalt is dat men in de nieuwe lidstaten meer dan in de oude van mening verandert. Na deliberatie zijn de verschillen in opvattingen tussen nieuwe en oude lidstaten kleiner dan ervoor. De grotere weerstand tegen uitbreidingen na afloop van de deliberatie lijkt verklaard te kunnen worden door de angst voor bestuurlijke onbeheersbaarheid: na afloop denken meer mensen dat de EU moeilijker beslissingen zal kunnen nemen als er meer lidstaten toetreden. Deelnemers vulden voor en na de deliberatie ook een kennistest in. Hieruit bleek dat mensen achteraf veel meer wisten over de EU. Hoe lang de effecten op opvattingen en kennis aanhouden is niet onderzocht. In hoofdstuk A4 rapporteren wij over een Nederlands onderzoek naar meningsveranderingen, waarbij we ook kijken wat er enkele weken later nog van over is.

	oude 15 lidstaten		nieuwe 12 lidstaten	
	voor deliberatie	na deliberatie	voor deliberatie	na deliberatie
scoort hoog (6-10) op de schaal: lidmaatschap van de EU [van het eigen land] is een zeer slechte zaak (= 0) – is een zeer goede zaak (= 10)	82	91	72	89
stemt zeer of enigszins in met de stellingen				
‘landen die voldoen aan alle politieke en economische eisen voor lidmaatschap moeten worden toegelaten tot de EU’	61	58	78	63
‘als het voldoet aan alle politieke en economische eisen voor lidmaatschap moet Turkije worden toegelaten tot de EU’	54	47	57	42
‘als het voldoet aan alle politieke en economische eisen voor lidmaatschap moet de Oekraïne worden toegelaten tot de EU’	66	58	78	50
‘uitbreiding van de EU met meer landen zou onze veiligheid vergroten’	35	36	45	34
‘uitbreiding van de EU met meer landen zou het moeilijker maken voor de EU om besluiten te nemen’	54	64	47	62

Bron: Tomorrow's Europe, www.tomorrowseurope.eu

Tabel A1.1

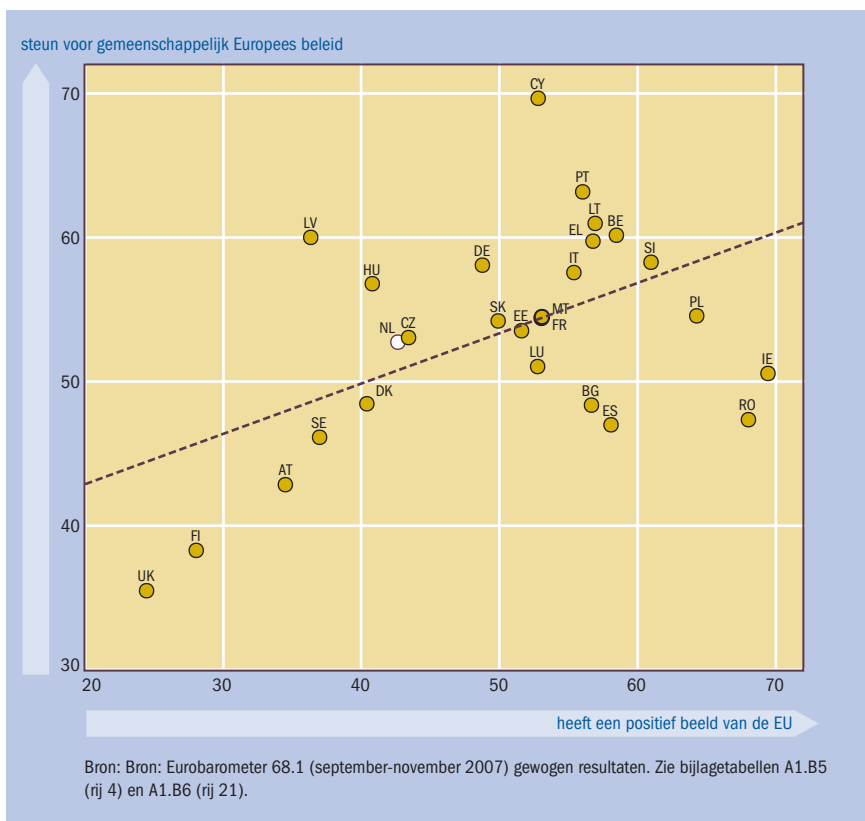
Gevolgen van de deliberatie voor opvattingen over het EU-lidmaatschap en uitbreidingen, volgens bevolking van ??? (in procenten)

1.3 Beleidsvoorkeuren

Allereerst kijken we naar de voorkeur voor gemeenschappelijk Europees beleid op een aantal beleidsterreinen en voor een aantal doeleinden. De voorkeuren zijn weergegeven in de omvangrijke bijlagentabel A1.B6. De resultaten lijken erg op die van voorgaande jaren: er is stabiele steun om grensoverschrijdende problemen (zoals terrorisme en milieubescherming) gemeenschappelijk aan te pakken en om klassieke taken van de verzorgingsstaat (pensioenen, belastingen, sociale zekerheid) in eigen hand te houden (zie ook CPB/SCP 2005-2007).⁵

De gemiddelde voorkeur voor gemeenschappelijk Europees beleid heeft slechts een zwakke samenhang met het aandeel van de bevolking dat een positief beeld van de EU heeft.⁶ Grote steun voor gemeenschappelijk beleid vinden we zowel in een aantal oude (Portugal, België) als nieuwe (Cyprus, Litouwen) lidstaten, maar over het algemeen staan inwoners van de nieuwe lidstaten hier positiever tegenover. Afkeer van gemeenschappelijk beleid komt vooral in de oude lidstaten voor, en dan met name in het Verenigd Koninkrijk, Finland en Oostenrijk. In die landen heeft men ook een weinig rooskleurig beeld van de EU. Overigens zijn de nieuwste toetreders, Roemenië en Bulgarije, ook (nog?) niet erg happig op gemeenschappelijk beleid, terwijl men met name in Roemenië wel een erg positief beeld van de Unie heeft. Dit laatste vinden we ook in Ierland en Polen. In Nederland hebben relatief weinig mensen een positief beeld van de EU. Blijkbaar is de grote steun voor het Nederlands EU-lidmaatschap meer een uiting van wat nodig is in het nationale belang dan van de aantrekkelijkheid van de Unie.

- 5 Dit beeld komt overeen met bevindingen op basis van een wat afwijkende vraagstelling in de 21 minuten.nl-enquête van 2007 (zie hoofdstuk A3). Hoog scoren daar als onderwerpen voor een Europese of gezamenlijke (Nederland en Europa) aanpak internationale politiek (81%), milieu (80%), ontwikkelingssamenwerking (75%) en technologische ontwikkeling (72%); laag scoren zorg (23%), sociale zekerheid (26%) en arbeidsmarkt (40%).
- 6 Nationale verschillen in steun voor gemeenschappelijk beleid worden slechts voor 23% uit verschillen in het bevolkingsaandeel met een positief beeld van de EU verklaard (de regressielijn in figuur A1.5). De andere steunindicatoren in tabel A1.B5 verklaren nog minder.



Figuur A1.5

Steun voor de EU en voor gemeenschappelijk beleid, najaar 2007 (in procenten)

Wat is er te zeggen over de publieke opinie over het Europees Nabuurschapsbeleid oftewel de *European Neighbourhood Policy* (ENP), het thema van deze Europese Verkenning? In enquêtes van de Eurobarometer in 2006 en 2007 zijn de opvattingen en gevoelens van de EU-bevolking hierover gepeild. In de Eurobarometers worden vaker opinies gepeild over Brusselse beleidskwesties waarvan men mag betwijfelen of veel burgers daar wel opvattingen over en specifieke gevoelens bij hebben. Dit maakt de antwoorden op dergelijke vragen nog niet betekenisloos (zie het slot van hoofdstuk A4), maar het is wel verstandig om zorgvuldig naar de vraagstelling te kijken. Dat doen we in het volgende met Eurobarometer 67.3 van mei-juni 2007.

Na vragen over potentiële EU-lidstaten en naar landen die de respondent als buren van de EU beschouwt, volgt de vraag of men ooit van het nabuurschapsbeleid heeft gehoord. Deze vraag wordt door landengemiddeld 23% (in Nederland 14%) positief beantwoord. Na de vraag of men wel eens van de ENP heeft gehoord, volgt in de vragenlijst een toelichting:

Enkele jaren geleden werd een apart beleid, genaamd 'het Europees Nabuurschapsbeleid', geïntroduceerd voor landen die geen perspectief op toetreding tot de EU hebben. Het beleid is gericht op het creëren van een gebied van gedeelde waarden, stabiliteit en voorspoed, nauwere samenwerking en diepgaander economische integratie met 16 landen ten zuiden en ten oosten van de Europese Unie.

De respondenten krijgen ook een kaart te zien waarop uitsluitend de betreffende zestien landen zijn ingekleurd (Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Syrië, Libanon, Israël, Palestijnse gebieden, Jordanië, Egypte, Libië, Tunesië, Algerije en Marokko; zie verder deel B). Als het goed is, blijven enquêteurs de kaart tonen, terwijl zij vervolgens verder vragen naar opvattingen over de buurlanden en beleidswensen. Een selectie daaruit is opgenomen in bijlagetabel A1.B7.

Luxemburgers, Finnen, Letten en Maltezen beweren het vaakst van de ENP gehoord te hebben. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is de ENP het minst bekend (of heeft men er in het verlengde van de eerder gesignaleerde geringe betrokkenheid bij de EU minder moeite mee om onbekendheid toe te geven).

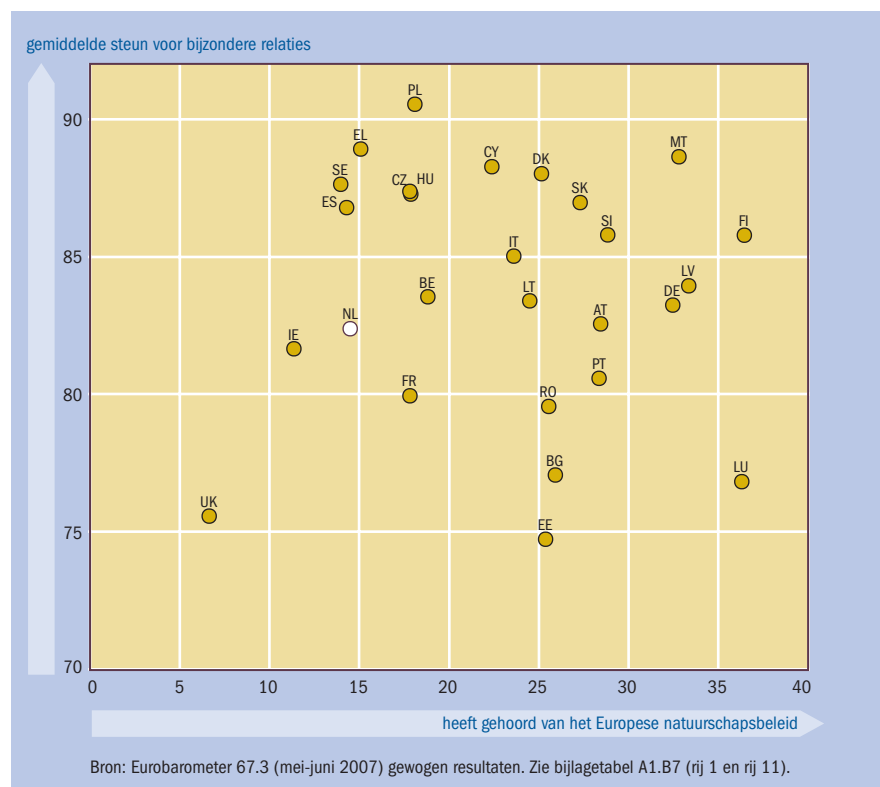
De steun voor financiële ondersteuning van ENP-landen in het geval van binnenlandse conflicten met dreigende internationale gevolgen is het grootst in Cyprus (71%), gevolgd door Malta (60%), Griekenland (55%) en, opvallend vanwege de grotere afstand tot conflictgebieden, Denemarken (55%). Het kleinst is die in Oostenrijk (17%), Italië (21%) en Ierland (24%). Meer steun is er voor het idee om de ENP-landen te helpen door ze makkelijker toegang te geven tot de interne markt van de EU: gemiddeld 64% is daarvoor, van 48% in het Verenigd Koninkrijk tot 77% in Griekenland (72% in Nederland).

In de nieuwe lidstaten vindt men vaker (gemiddeld 41%) dan in de oude (gemiddeld 26%) dat de landen waarop de ENP betrekking heeft de meeste van 'onze waarden' delen. Dat zal deels te maken hebben met de feitelijk grotere geografische en culturele nabijheid, die mogelijk ook debet is aan de grotere steun in de nieuwe lidstaten voor verdere uitbreidingen van de EU (CPB/SCP 2007: 46).

Ondanks de beperkte bekendheid van de ENP vindt het overgrote merendeel van de EU-burgers het zeer of tamelijk belangrijk dat de EU samenwerkt met haar buurlanden op (in volgorde van belangrijkheid) de terreinen van terrorismebestrijding, energie en milieu, economische ontwikkeling, bevordering van de democratie, onderwijs en immigratie. De gemiddelde steun voor samenwerking (de laatste rij in bijlagetabel A1.B7) is in figuur A1.6 afgezet tegen de mate waarin de bevolking van de lidstaten zegt over de ENP te hebben gehoord.

Figuur A1.6

Bekendheid van en steun voor het nabuurschapsbeleid, voorjaar 2007 (in procenten)



Er is geen samenhang te ontdekken tussen bekendheid met het beleid en steun ervoor. De steun voor bijzondere relaties is massaal, maar heeft waarschijnlijk weinig te maken met opvattingen over de zestien ENP-landen en de conflicten die daar spelen. Eerder in dit hoofdstuk zagen we al dat de EU-burgers een stabiele voorkeur hebben voor gemeenschappelijk Europees beleid voor evident grensoverschrijdende problemen. Blijkbaar realiseert men zich ook dat deze problemen niet ophouden bij de grenzen van de EU.

De resultaten overziende is het waarschijnlijk niet zo zinvol om te spreken over een publieke opinie over het Europese nabuurschapsbeleid. Vermoedelijk is een combinatie gemeten van heel algemene voorkeuren (zoals in principe voor internationale samenwerking zijn) en van soms aanwezige opvattingen over specifieke ENP-landen in de eigen regio. Het resultaat heeft waarschijnlijk weinig voorspellende waarde voor de opstelling van het publiek als de ENP een echte politieke kwestie zou worden. In hoofdstuk A4 gaan we in op een nieuw Nederlands onderzoek waarin een vraag is opgenomen over samenwerking met buurlanden van de EU.

1.4 Verschillen binnen landen

In de voorgaande paragrafen hebben we uitsluitend gekeken naar nationale gegevens en geen acht geslagen op verschillen binnen landen. Dat doen we nu. Voor subjectieve en feitelijke kennis van de EU, de opvatting dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is, en de voorkeur voor gemeenschappelijk Europees beleid gaan we na welk verschil wordt gemaakt door sekse, leeftijd, opleidingsniveau, de tevredenheid met het eigen leven en de politieke voorkeur. Om de zaak overzichtelijk te houden doen we dat voor een kleine selectie landen: Nederland, de oude lidstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (over deze drie landen gaat het volgende hoofdstuk) en de nieuwe lidstaten Polen en Bulgarije. In hoeverre komen in deze selectie van zeer verschillende landen de achtergronden van verschillen van mening overeen?

Allereerst de subjectieve en feitelijke kennis van de EU. Tabel A1.2 en A1.3 laten zien dat bij zowel de zelfinschatting van de kennis als de feitelijke kennis vrouwen (rekening houdend met de andere kenmerken) lager scoren dan mannen. Alleen in Bulgarije verschillen de seksen niet in subjectieve kennis. Voor de rest denken mannen niet alleen meer te weten, ze weten ook meer. Een zelfde harmonie is aan te treffen bij het effect van een hoger opleidingsniveau: hoger opgeleiden denken meer te weten en weten dat ook. Bij leeftijd is er wel eens wat anders aan de hand: ouderen hebben soms wel meer kennis maar zeker niet meer pretenties dan jongeren.

Bij de steun voor het EU-lidmaatschap (tabel A1.4) en de voorkeur voor gemeenschappelijk beleid (tabel A1.5) vinden we minder overeenkomsten. Als vrouwen afwijken van mannen en ouderen van mensen jonger dan 55, dan doen ze dat door een geringere steun voor het lidmaatschap en voor gemeenschappelijk beleid. Maar vaak is er geen verschil te signaleren. Hoger opgeleiden zijn wel voortdurend, met uitzondering van Bulgarije, positiever over het EU-lidmaatschap. In vergelijking met lager opgeleiden zijn ze ook altijd meer voor gemeenschappelijk beleid. Ontevredenheid met het eigen leven gaat, behalve in Nederland, gepaard met minder steun voor het EU-lidmaatschap en in drie van de vijf landen ook met minder steun voor gemeenschappelijk beleid. Een politieke links-rechtskwestie lijkt Europa alleen in het Verenigd Koninkrijk en Bulgarije te zijn: in het eerstgenoemde land is links meer voor het lidmaatschap en voor gemeenschappelijk beleid, in het laatstgenoemde land juist rechts.

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Polen	Bulgarije
seks: vrouw	0,5***	0,5***	0,5***	0,8*	0,9
leeftijd					
15-34 i.p.v. 35-54 jaar	0,7*	0,8	1,1	0,9	0,8
≥ 55 i.p.v. 35-54 jaar	1,0	0,7**	0,9	0,6**	0,7
opleidingsniveau					
laagste 1/3 per land i.p.v. midden	0,7*	0,9	0,8	0,6*	0,3**
hoogste 1/3 per land i.p.v. midden	1,6**	2,2***	1,7***	1,8***	2,8***
tevredenheid met het eigen leven					
(helemaal) niet i.p.v. tamelijk	0,8	1,2	0,8	0,7	0,7
zeer i.p.v. tamelijk	1,1	0,9	1,2	1,7*	1,7
zelfplaatsing in de politiek					
links i.p.v. midden	1,1	1,3	0,7*	1,2	0,8
rechts i.p.v. midden	1,3	1,9***	0,9	1,5*	1,0
Nagelkerke pseudo r^2	0,10	0,11	0,07	0,13	0,15

a Bij een coëfficiënt van 1 heeft het kenmerk geen effect op kennis, hoe lager de coëfficiënt hoe negatiever het effect, hoe hoger hoe positiever; significantie: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ en *** $p < 0,001$ (tweezijdig).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.2

Achtergronden van subjectieve kennis
(bijlagentabel A1.B4, rij 2), najaar 2007
(relatieve kansverhoudingen^a)

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Polen	Bulgarije
seks: vrouw	0,5***	0,4***	0,4***	0,5***	0,6***
leeftijd					
15-34 i.p.v. 35-54 jaar	0,8	1,2	0,8	0,9	0,6*
≥ 55 i.p.v. 35-54 jaar	1,2	1,6**	1,5*	1,3	1,0
opleidingsniveau					
laagste 1/3 per land i.p.v. midden	0,8	0,8	0,6**	0,6*	0,4***
hoogste 1/3 per land i.p.v. midden	1,3	1,8***	1,6**	2,1***	1,9***
tevredenheid met het eigen leven					
(helemaal) niet i.p.v. tamelijk	0,8	1,1	1,0	0,7*	0,8
zeer i.p.v. tamelijk	1,3*	1,0	1,2	1,3	2,1
zelfplaatsing in de politiek					
links i.p.v. midden	1,8***	1,4*	1,2	1,1	1,0
rechts i.p.v. midden	1,5**	1,5*	1,2	1,5*	1,7**
Nagelkerke pseudo r^2	0,08	0,09	0,09	0,12	0,14

a Zie toelichting bij tabel A1.2.

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.3

Achtergronden van feitelijke kennis
(bijlagentabel A1.B4, rij 3), najaar 2007
(relatieve kansverhoudingen^a)

Tabel A1.4

Achtergronden van de opvatting dat EU-lidmaatschap een goede zaak is (bijlagentabel A1.B5, rij 1), najaar 2007 (relatieve kansenverhoudingen^a)

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Polen	Bulgarije
seks: vrouw	1,0	0,7**	0,6***	0,8	0,9
leeftijd					
15-34 i.p.v. 35-54 jaar	1,4	1,3*	0,9	0,8	1,3
≥ 55 i.p.v. 35-54 jaar	1,1	0,7*	1,2	0,9	0,8
opleidingsniveau					
laagste 1/3 per land i.p.v. midden	0,6**	1,3	0,9	0,7*	0,7*
hoogste 1/3 per land i.p.v. midden	1,9**	3,0***	2,0***	1,9***	0,9
tevredenheid met het eigen leven					
(helemaal) niet i.p.v. tamelijk	0,7	0,5**	0,5***	0,4***	0,6**
zeer i.p.v. tamelijk	1,1	1,5***	1,5*	1,5	1,9
zelfplaatsing in de politiek					
links i.p.v. midden	0,9	2,5***	1,0	1,1	1,1
rechts i.p.v. midden	1,0	1,0	1,2	1,4	1,8**
Nagelkerke pseudo r^2	0,06	0,17	0,08	0,12	0,08

a Zie toelichting bij tabel A1.2.

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.5

Achtergronden van de voorkeur voor gemeenschappelijk beleid (bijlagentabel A1.B6, rij 21), najaar 2007 (gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten^a)

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Polen	Bulgarije
seks: vrouw	-0,10***	-0,02	-0,10**	-0,03	-0,03
leeftijd					
15-34 i.p.v. 35-54 jaar	-0,01	0,07*	-0,05	0,02	0,02
≥ 55 i.p.v. 35-54 jaar	0,02	-0,10**	-0,07*	-0,05	-0,05
opleidingsniveau					
laagste 1/3 per land i.p.v. midden	-0,10**	-0,01	-0,12**	-0,13	-0,11**
hoogste 1/3 per land i.p.v. midden	0,03	0,11***	0,07	0,07*	-0,02
tevredenheid met het eigen leven					
(helemaal) niet i.p.v. tamelijk	-0,011***	-0,02	-0,13***	0,03	-0,14***
zeer i.p.v. tamelijk	0,01	0,04	0,12***	0,00	-0,08*
zelfplaatsing in de politiek					
links i.p.v. midden	0,02	0,12***	0,04	0,05	0,03
rechts i.p.v. midden	-0,06	-0,01	0,00	0,00	0,07*
Nagelkerke pseudo r^2	0,05	0,07	0,09	0,05	0,05

a Significantie: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ en *** $p < 0,001$ (tweezijdig).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Alleen de links-rechtsresultaten van het Verenigd Koninkrijk en Bulgarije duiden op een betekenisvol verschil in de binnenlandse achtergronden van Europese houdingen. Voor de rest zijn er overeenkomsten, vooral in het ontbreken van duidelijke verschillen. Al met al bieden de hier opgevoerde achtergrondkenmerken in geen van de onderzochte landen veel verklaring voor verschillen in houdingen tegenover de EU. Er wordt bij benadering gemiddeld

slechts zo'n 10% van de variantie in individuele verschillen verklaard. Misschien is er weinig differentiatie per land in de geselecteerde houdingen, misschien keken we niet naar de relevante individuele achtergrondkenmerken. In hoofdstuk A3 gaan we verder op zoek naar individuele achtergronden van betrokkenheid bij de EU en tevredenheid over haar functioneren.

1.5 Tot besluit: Nederland in Europa

Als een soort samenvatting van dit hoofdstuk biedt tabel A1.6 voor een selectie van opvattingen en houdingen de percentages van Nederland en de gemiddelden van de landenpercentages van de oude vijftien lidstaten, de twaalf nieuwe en alle 27.

Tabel A1.6

Diverse opvattingen en houdingen (met verwijzing naar bijlagetabellen) in 2007 (in procenten)

	Nederland	oude 15	nieuwe 12	alle 27
is zeer tevreden over het eigen leven (B1, rij 1)	52	30	13	22
is daarover niet zo of helemaal niet tevreden (B1, rij 2)	4	14	30	21
vindt dat het met het land de goede kant op gaat (B1, rij 3)	38	39	34	36
vindt dat het de verkeerde kant op gaat (B1, rij 4)	33	37	40	39
is betrokken bij de EU (B4, rij 1)	26	20	17	19
acht zich op de hoogte van de EU (B4, rij 2)	55	42	42	42
heeft feitelijke kennis over de EU (B4, rij 3)	46	50	46	48
vindt het EU-lidmaatschap een goede zaak (B5, rij 1)	79	61	54	58
vindt het EU-lidmaatschap van voordeel (B5, rij 2)	74	62	64	63
heeft een positief beeld van de EU (B5, rij 3)	43	48	53	50
is optimistisch over de ontwikkelingen in de EU (B5, rij 4)	76	67	69	68
is voor uitbreidingen in de toekomst (B5, rij 5)	49	42	61	51
gemiddelde steun voor Europees beleid (B6, rij 21)	53	51	56	53
heeft gehoord over het nabuurschapsbeleid (B7, rij 1)	14	22	25	23
gemiddelde steun voor speciale burenerelaties (B7, rij 12)	82	83	84	84

Bron: bijlagetabellen

Nederlanders zijn bijzonder vaak zeer tevreden met het eigen leven, maar onderscheiden zich niet met tevredenheid over het eigen land. Ze zijn bovengemiddeld positief over de eigen betrokkenheid bij en kennis van de EU, maar dit vertaalt zich niet in een bovengemiddelde score op de kennistoets. Ze zijn zeer positief over het EU-lidmaatschap, maar hebben een weinig positief beeld van de EU en zijn erg gemiddeld als het gaat om uitbreidingen en om gemeenschappelijk Europees beleid. Vergelijking van de oude en nieuwe lidstaten toont nog eens de duidelijk grotere voorkeur voor uitbreidingen bij de laatstgenoemde landen. Verder zijn de verschillen beperkt als het gaat om EU-aangelegenheden en springt de grotere tevredenheid met de persoonlijke situatie in de oude lidstaten in het oog.

Bijlage bij A1: tabellen

In volgende tabellen zijn de vijftien oude en twaalf nieuwe lidstaten min of meer van noord naar zuid geordend.

Oud: Finland (FI), Zweden (SE), Denemarken (DK), Verenigd Koninkrijk (UK), Ierland (IE), Nederland (NL), België (BE), Luxemburg (LU), Duitsland (DE), Oostenrijk (AT), Italië (IT), Griekenland (EL), Frankrijk (FR), Spanje (ES) en Portugal (PT).

Nieuw: Estland (EE), Letland (LV), Litouwen (LT), Polen (PL), Tsjechië (CZ), Slowakije (SK), Hongarije (HU), Slovenië (SI), Roemenië (RO), Bulgarije (BG), Cyprus (CY) en Malta (MT).

Tabel A1.B1
Opvattingen over het leven, bevolking van 15 en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde																											
	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT	
is over het eigen leven in het algemeen: ^a																												
1 zeer tevreden	22	10	20	44	10	29	10	24	0	-2	-13	-13	-5	0	-18	-14	-13	-13	-6	-9	-9	-18	4	-17	-20	9	0	
2 niet zo tevreden of helemaal niet tevreden vindt dat het over het algemeen met het eigen land: ^a	21	-17	-17	-20	-12	-17	-11	-15	-4	-9	7	11	-7	-9	24	1	11	15	2	-3	10	26	-8	28	38	-7	-5	
3 de goede kant op gaat	36	15	8	22	-4	0	-5	12	3	6	-20	-2	5	3	-18	20	-11	3	-5	-8	-2	-24	-1	8	-12	-14	12	
4 de verkeerde kant op gaat is positief over de volgende zaken in het eigen land: ^c	39	-6	-2	-11	12	-5	8	-14	-6	-12	13	5	0	-2	6	-17	11	3	8	8	8	27	1	-11	-4	11	-10	
5 de economie	51	39	34	45	12	25	37	14	30	16	31	-29	-28	-1	-42	15	-35	-21	-5	-9	-6	-43	7	-25	-35	2	-1	
6 de werkgelegenheid	44	32	35	49	11	28	47	8	11	-13	22	-25	-32	-28	-6	-39	18	-6	6	-10	3	-18	-37	-13	-24	-22	1	2
7 de milieuontwikkeling	50	34	10	17	4	7	8	5	19	10	33	-22	-21	-10	-13	-21	12	8	-1	2	2	-16	-23	15	-24	-33	10	-12
8 het sociale zekerheidsstelsel	46	36	18	26	4	14	31	38	13	35	-21	-24	22	4	-32	8	-32	-18	-24	-11	-22	-28	-1	-26	-36	1	4	
9 gemiddelde van deze vier	48	35	24	34	8	18	31	16	25	6	30	-24	-26	-11	-4	-33	9	-16	-8	-9	-4	-16	-33	2	-25	-32	4	-2

a Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met het leven dat u leidt? De frequenties van de antwoorden zijn vermeld als percentages van alle antwoorden inclusief weet niet.

b Zou u zeggen dat het over het algemeen de goede kant of de verkeerde kant opgaat in [het land van de respondent]? Het percentage betreft het aandeel met het vermelde antwoord als percentage van alle antwoorden inclusief geen van beide en weet niet.

c Hoe beoordeelt u de huidige stand van zaken op elk van de volgende gebieden? ... Zeer goed, tamelijk goed, tamelijk slecht, zeer slecht. Vermeld zijn de frequenties van de eerste twee antwoorden als percentage van alle antwoorden inclusief weet niet.

Leesvoorbeelden:

Het gemiddelde van de landelijke percentages van de bevolkingen van de 27 lidstaten dat over het algemeen zeer tevreden is met het eigen leven is 22. Het percentage in Nederland bedraagt 51 (22 + 29) en dat is minder dan in Denemarken (22 + 44 = 66%), maar veel meer dan in Hongarije (22 - 18 = 4%).

Gemiddeld vindt per lidstaat 36% dat het over het algemeen de goede kant op gaat met het eigen land. Nederland wijkt niet af van dat gemiddelde (36 + 0); de Denen zijn opnieuw het meest positief gestemd (36 + 22 = 58% vindt dat het de goede kant op gaat met Denemarken) en de Hongaren opnieuw het somberst (36 - 24 = 12% vindt dat het de goede kant op gaat met Hongarije).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1 B2

De belangrijkste problemen in het land;^a bevolking van 15 jaar en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde																										
	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT
1 stijgende prijzen/inflatie	18	-7	-16	-14	-7	-11	0	2	-1	3	-2	-1	-4	-9	1	12	23	14	-6	4	-1	-1	15	0	11	5	4
2 werkloosheid	12	-2	-2	-9	-6	-10	2	5	10	2	3	9	8	0	16	-8	-5	-8	5	-5	4	9	-1	-3	0	-2	-3
3 criminaliteit	12	-4	3	6	10	17	5	-4	-4	-4	6	-4	-3	-2	-7	5	-4	5	-4	2	-2	-5	-4	0	0	5	-5
4 gezondheidszorg	12	13	9	9	2	11	6	-9	-8	-3	-5	-8	-4	-10	0	-2	-4	-2	14	8	4	7	-1	0	-5	-9	-8
5 economische situatie	9	-6	-4	-6	-6	-5	-1	-3	-6	-2	-4	5	8	1	-4	5	0	3	1	0	1	5	6	-2	7	6	-1
6 immigratie	6	-3	0	5	14	1	2	4	0	-3	7	1	-3	1	7	-5	-4	-3	-2	-4	-5	-5	-5	-4	-4	-2	15
7 pensioenen	6	2	-3	-4	-2	-5	4	-2	2	2	-2	2	4	-3	-1	-2	2	0	2	3	1	0	-1	6	2	-2	-1
8 belastingen	5	3	-1	-1	-3	-1	3	-2	0	1	8	-1	-3	-2	3	0	1	3	0	-1	-2	-1	1	0	-3	-1	1
9 onderwijs	5	-3	5	3	-1	-2	7	-2	7	4	1	-4	2	0	-2	-1	-1	-1	-3	-2	-1	-1	-1	-1	2	-1	-3
10 huisvesting	4	-1	-3	-3	2	2	-3	1	13	-4	-3	-4	2	12	-3	-3	-1	0	0	-1	-1	-2	2	1	-4	2	1
11 milieubescherming	4	4	10	6	0	-2	4	1	0	0	-2	1	3	-2	-3	-1	-3	-3	-2	-1	-2	-2	-2	-2	-2	0	2
12 terrorisme	3	-2	-2	6	6	-1	2	-1	-1	3	2	1	-2	0	17	-2	-2	-3	-2	-1	0	-2	-2	-2	-2	-2	-2
13 energiereleëte zaken	3	6	3	0	-1	-1	0	2	0	0	-1	-2	-1	-2	-2	5	-1	0	-1	0	-1	0	-1	-2	1	0	0
14 defensie/buitenlandse zaken	1	0	0	3	1	-1	3	-1	-1	0	-1	0	-1	-1	-1	3	-1	-1	0	-1	0	-1	1	0	-1	1	-1
15 iets anders (spontaan genoemd)	1	-1	-1	0	-1	0	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	2	0	0	-1	-1	0	0	0	-1	0	0	0	6	2

a Wat zijn volgens u momenteel de twee belangrijkste zaken die in [het land van de respondent] spelen? Er kunnen maximaal twee antwoorden worden geregistreerd en dat gebeurt ook vrijwel altijd. De antwoorden van de gemiddeld 4% van de respondenten die slechts 1 probleem noemt tellen dubbel; de gemiddeld 1% die geen probleem noemt blijft buiten beschouwing. Vermeld zijn hier problemen als percentage van het totaal.

Leesvoorbeeld: Werkloosheid wordt in Portugal het vaakst als groot nationaal probleem (preciezer: als één van de twee grootste problemen) gezien (12 + 16 = 28%), in Nederland het minst (12 - 10 = 2%). In ons land ziet de bevolking van de hier vermelde onderwerpen als grootste problemen de gezondheidszorg (12 + 6 = 18), de criminaliteit (12 + 5 = 17) en het onderwijs (5 + 7 = 12).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.B3
Vergelijkingen tussen het eigen land en de EU; bevolking van 15 jaar en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen- gemiddelde	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT
is sterk gehecht aan: ^a																												
1 eigen stad of dorp	50	-16	0	5	-6	5	-19	-2	-4	-3	7	-3	25	-9	10	-10	-8	3	-6	7	-22	-4	9	14	1	21	5	1
2 eigen land	56	7	9	25	-8	2	-11	-14	-6	-13	1	-7	20	0	-7	-14	1	2	-2	7	-24	-15	13	10	-10	15	9	10
3 de Europese Unie heeft vertrouwen in: ^b	11	-8	-2	1	-7	-1	-5	10	10	2	1	3	-6	5	2	-5	-4	-1	-3	2	-5	-2	6	2	8	-3	-6	8
4 het nationale parlement	38	27	19	36	-4	-5	16	11	18	3	16	-12	14	2	9	-4	8	-22	-25	-28	-22	-1	-17	-7	-20	-27	11	4
5 de Europese Unie is tevreden over de democratie in: ^c	54	-11	-14	5	-30	1	-2	10	-1	-15	-9	-12	10	-3	3	13	5	5	5	8	3	3	6	10	13	4	1	2
6 eigen land	57	20	23	38	5	13	24	10	16	9	23	-17	6	8	20	-20	-4	-14	-32	-9	-6	-22	-32	-9	-21	-30	5	-4
7 de Europese Unie	52	-12	-7	11	-19	6	-9	14	2	0	-5	-5	5	-3	14	-6	4	3	-5	15	6	-5	2	8	-1	-12	-3	2

a Mensen kunnen zich in meer of mindere mate gehecht voelen aan hun stad of dorp, aan hun land of aan de EU. Vermeld is het antwoord 'sterk gehecht' als percentage van sterk, nogal, niet erg en helemaal niet gehecht en weet niet. 'Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of geen vertrouwen of geen vertrouwen in heeft.' Vermeld is het antwoord 'eerder wel vertrouwen' als percentage van eerder wel en eerder geen vertrouwen en weet niet.

c 'De wijze waarop de democratie in eigen land/de Europese Unie functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Vermeld zijn de antwoorden zeer en tamelijk tevreden als percentage van alle antwoorden inclusief weet niet.

Leesvoorbeeld: In Nederland is men (zoals in bijna alle EU-landen) meer gehecht aan het eigen land (56 - 1 = 45%) dan aan de eigen stad of het eigen dorp (50 - 9 = 31%), maar in België is de gehechtheid aan stad en dorp (50 - 2 = 48%) iets groter dan de gehechtheid aan het land (56 - 14 = 42%).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.B4

Betrokkenheid bij en kennis over de EU, bevolking van 15 jaar en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde																											
	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT	
1	voelt zich betrokken ^a	-8	-4	6	-10	-6	7	9	8	9	2	5	-4	5	7	-3	5	-5	-7	-1	-5	-10	-6	7	-8	15	-12	4
2	acht zich goed op de hoogte ^b	1	1	4	-5	-7	13	8	12	5	-1	-16	7	-1	-8	-10	9	6	-1	17	-7	-15	-5	17	-9	-22	13	-5
3	toont feitelijke kennis ^c	8	-1	1	-21	-8	-2	8	18	4	16	-21	22	-1	-11	11	-2	-12	-14	0	-5	11	2	15	-15	-12	13	-4
4	vindt landgenoten goed op de hoogte ^d	3	-2	18	-5	11	-10	4	19	-6	4	-5	-14	-7	-6	-11	3	10	0	-2	2	-3	-12	27	-7	-14	-10	12

a Is het eerder eens dan oneens met (of heeft geen mening over) de uitspraak 'ik voel me erg betrokken bij Europese aangelegenheden'.

b Is het eerder eens dan oneens met (of heeft geen mening over) de uitspraak 'ik begrijp hoe de Europese Unie in elkaar zit'.

c Minstens twee maal een juist antwoord geven op drie vragen: 'de EU bestaat momenteel uit 15 landen' (onjuist), 'om de zes maanden vervult een andere lidstaat het voorzitterschap van de EU' (juist) en 'de euro-zone bestaat tegenwoordig uit 12 landen' (onjuist).

d Vindt dat men in [eigen land] over het algemeen zeer of tamelijk goed op de hoogte is van 'Europese politieke zaken'.

Leesvoorbeeld: In Slovenië denkt 50% (23 + 27) dat men in het land goed op de hoogte is van Europese politieke zaken; in Griekenland denkt slechts 9% (23 - 14) dat, terwijl de Grieken meer feitelijke EU-kennis hebben (48 + 22 = 70%) dan de Slovenen (48 + 15 = 63%).

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.B5

Positieve houdingen tegenover de EU, bevolking van 15 jaar en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde																											
	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT	
1	vindt het EU-lidmaatschap een goede zaak ^a	-13	-3	11	-24	16	21	16	24	9	-20	-8	4	2	10	0	3	-21	7	13	-13	0	-18	-1	13	-6	-18	-4
2	vindt het EU-lidmaatschap van voordeel ^b	-11	-15	15	-26	24	11	12	6	-5	-21	-16	17	-6	1	6	17	-6	18	20	-2	7	-21	8	4	-11	-26	2
3	positief beeld ^c	-22	-13	-10	-26	19	-7	8	3	-1	-16	5	7	3	8	6	2	-14	7	14	-7	0	-9	11	18	7	3	3
4	optimistisch over EU ^d	-7	0	13	-16	6	9	8	2	2	-15	-4	4	-8	1	-9	6	-7	8	14	-1	1	-12	5	7	-6	1	-1
5	is voor uitbreidingen ^e	-8	3	-2	-14	-6	-2	-4	-26	-22	-27	-8	2	-19	8	-3	4	1	16	25	11	8	13	15	13	4	6	10

a Vindt het in het algemeen een goede zaak dat het eigen land lid is van de EU (i.p.v. slechte zaak, noch goed, noch slecht en weet niet).

b Vindt dat het eigen land, alles welbeschouwd, wel voordeel heeft van het lidmaatschap van de EU (i.p.v. geen voordeel en weet niet).

c De EU roept in het algemeen een zeer/tamelijk positief beeld op (i.p.v. een neutraal en tamelijk/zeer negatief beeld en weet niet).

d Is heel erg/tamelijk optimistisch over de toekomst van de EU (i.p.v. tamelijk/heel erg pessimistisch en weet niet).

e Is voor verdergaande uitbreiding van de EU met nieuwe landen in de toekomst (i.p.v. tegen en weet niet).

Leesvoorbeeld: Polen zijn het meest voor verdere uitbreiding van de EU (51 + 25 = 76%), Oostenrijkers (51 - 27 = 24%) en Luxemburgers (51 - 26 = 25%) het minst.

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.B6
 Voorkeuren voor Europees beleid, bevolking van 15 jaar en ouder, najaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde																												
	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT		
1	bestrijden van terrorisme	84	3	6	7	-17	-8	6	4	3	7	-11	-8	-2	2	-20	-4	6	4	3	2	6	7	8	-1	-5	-1	0	3
2	wetenschappelijk en technologisch onderzoek	76	-8	3	0	-16	-1	-3	2	7	-1	-11	0	13	6	-15	-3	6	5	3	1	3	11	5	1	-16	-10	16	3
3	beschermen van het milieu	71	-3	12	10	-9	-6	16	7	-2	17	-15	-3	8	9	-9	-1	-6	-7	-7	-2	3	0	8	-2	-16	-10	12	-4
4	steun aan gebieden die economische problemen hebben	69	-9	3	-5	-13	4	14	3	11	1	-14	-17	13	-11	-8	3	-2	5	8	0	-9	3	4	-5	-3	-1	16	10
5	energie	68	-16	0	8	-18	1	4	9	6	12	-22	6	14	12	-12	-1	-2	8	4	2	-14	-6	9	1	-15	-14	19	6
6	defensie en buitenlandse zaken	67	-41	-21	-13	-27	-6	-7	10	10	13	-11	6	-1	7	-9	3	9	8	8	2	9	16	14	8	-2	3	3	10
7	bestrijden van criminaliteit	64	8	-9	-3	-30	-16	2	5	-4	16	-2	2	-5	-11	-17	10	0	10	2	5	11	10	12	9	-2	0	8	-11
8	immigratie	62	-29	-11	-11	-21	-3	2	11	-9	4	-21	11	-12	7	1	9	-14	7	8	6	3	6	9	7	4	8	6	20
9	concurrentie	58	-5	2	5	-19	1	12	12	6	8	-9	3	9	10	-12	2	-5	-2	3	-4	-11	-3	4	4	-11	-16	12	3
10	bescherming van de consument	53	-14	-3	3	-12	7	-2	7	-6	9	-13	1	12	6	-9	5	-13	2	4	2	5	2	1	1	-13	-1	21	-3
11	landbouw en visserij	52	-32	4	20	-14	3	15	14	2	14	-11	2	-1	9	0	8	-8	-1	7	-2	-15	-7	-2	0	-14	-13	18	2
12	bestrijden van inflatie	51	9	-11	1	-26	-4	12	17	3	11	-3	4	4	2	-3	13	-1	-1	4	-13	-6	-3	-6	1	-11	-8	15	-1
13	economie	49	-20	-26	-26	-27	-5	3	15	0	8	0	12	5	1	-1	15	1	12	19	0	-5	-6	2	5	-1	3	16	2
14	vervoer	49	-18	22	10	-24	3	1	20	7	9	-8	4	-5	9	-11	3	-6	6	1	11	-4	-9	-6	4	-10	-16	16	-9
15	bestrijden van de werkloosheid	42	-16	-11	-16	-18	-1	-9	1	-12	-4	-7	9	14	-6	-2	20	-1	9	8	4	4	11	8	4	-5	-4	16	1
16	gezondheid	39	-23	-23	-2	-16	-8	-3	10	0	-5	-17	12	10	5	-6	17	13	13	12	-1	-1	-7	-8	7	-5	-7	34	-3
17	onderwijssysteem	34	-16	-11	-11	-18	-7	-15	0	-11	6	-2	10	1	-5	-1	22	-1	14	12	-5	15	5	-5	19	-3	-9	13	2
18	sociale zekerheid	34	-23	-21	-22	-13	-10	-16	-3	-7	-4	-8	11	19	-13	-2	21	14	10	19	4	-3	-2	10	10	1	6	32	-10
19	belastingen	30	-12	-16	-20	-14	2	-8	3	-20	-1	-6	14	10	-2	0	23	-4	10	13	2	-1	-3	5	16	-2	-6	17	0
20	pensioenen	28	-19	-19	-21	-10	2	-19	0	-18	-12	-11	9	13	-7	4	26	9	15	14	8	2	-2	-2	13	1	-1	24	0
21	gemiddelde voorkeur voor Europees beleid	54	-14	-6	-4	-18	-3	0	7	-2	5	-10	4	6	2	-6	10	0	6	7	1	0	1	4	5	-6	-5	16	1

a *'Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de (nationale) regering of binnen de EU? De beleidsterreinen en -doelen zijn voorgesteld in willekeurige volgorde en hier vermeld in volgorde van afnemende steun voor gemeenschappelijk beleid (als percentage van alle antwoorden inclusief weet niet).*

Leesvoorbeeld: Bestrijden van terrorisme is met een landengemiddelde van 84% de kwestie waarvoor in de EU-lidstaten het vaakst gemeenschappelijk beleid wordt gewenst. Dat is het minst het geval in Spanje en in het Verenigd Koninkrijk waar respectievelijk 64% (84 - 20) en 67% (84 - 17) hiervoor is; in Nederland is 90% (84 + 6) voor gemeenschappelijke terrorismebestrijding.

Bron: Eurobarometer 68.1 (september-november 2007) gewogen resultaten

Tabel A1.B7 Opvattingen over het Europese nabuurschapsbeleid, bevolking van 15 jaar en ouder, voorjaar 2007 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landengemiddelde	FI	SE	DK	UK	IE	NL	BE	LU	DE	AT	IT	EL	FR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG	CY	MT	
1	heeft gehoord van het Europees nabuurschapsbeleid ^a	23	13	-9	2	-16	-12	-9	4	13	9	5	1	-8	-5	-9	5	2	10	1	-5	-5	4	-5	6	2	3	-1	10
2	wil EU-steun bij conflicten in buurlanden ^b	39	0	1	16	-13	-15	3	-11	-6	-9	-22	-18	17	-13	7	-8	3	7	4	6	-3	6	-8	5	5	-5	32	21
	stemt in met de volgende stellingen: ^c																												
3	deze landen delen de meeste van onze waarden	33	-6	-12	-16	-9	-9	-13	-6	-17	-14	0	8	11	-12	-6	4	6	20	11	6	12	12	4	13	7	2	-17	
4	om deze landen te helpen moeten wij hen makkelijker toegang geven tot de markt van de EU	64	4	6	11	-16	-14	8	1	-10	-4	-3	1	13	-9	-7	-4	-5	2	-1	7	12	7	-2	10	4	-8	10	-14
	vindt het belangrijk dat de EU bijzondere relaties ontwikkelt ten aanzien van: ^d																												
5	immigratie	78	4	4	6	-9	3	-8	-5	-15	-4	1	7	4	-6	10	4	-10	-1	0	5	2	3	3	6	-6	0	10	
6	milieu en energie	86	4	8	7	-9	-6	1	1	-5	2	-1	0	5	-3	-1	-7	-10	1	-3	6	2	2	7	1	-5	-7	5	4
7	democratie	82	1	9	5	-13	-3	-1	0	-7	1	-1	2	10	-2	4	-2	-9	-6	0	5	6	2	3	-3	-3	-11	9	5
8	georganiseerde misdaad en terrorisme	88	3	6	4	-4	-3	5	1	-3	4	-1	-3	1	-4	1	-8	-9	2	-1	7	5	3	5	1	-9	-5	1	-1
9	economische ontwikkeling	86	0	1	2	-9	-3	-2	1	-5	-1	-2	1	5	-4	0	-5	-8	3	1	8	3	6	2	4	-3	-4	5	5
10	onderwijs en opleiding	82	-1	-4	1	-6	-1	-3	1	-6	-5	-4	1	6	-3	4	-2	-8	2	0	10	4	4	2	4	0	-7	8	6
11	gemiddelde steun voor bijzondere relaties voor de bovenstaande 6 terreinen	84	2	4	4	-8	-2	-1	0	-7	-1	-1	1	5	-4	3	-3	-9	0	0	7	3	3	4	2	-4	-7	4	5

a In de Nederlandse lijst wordt gevraagd: 'Heeft u ooit gehoord van het Europees Nabuurschapsbeleid?' In de moederlijst wordt gevraagd of men wel eens heeft gehoord van het beleid van de EU ten aanzien van haar buurlanden, 'called the European Neighbourhood policy'. De laatste formulering ontkent waarschijnlijk makkelijker een bevestigend antwoord dan het sec vragen naar nabuurschapsbeleid.

b 'Enkele van onze buurlanden lijden onder binnenlandse conflicten, die ook daarbuiten tot vluchtelingen- en economische problemen kunnen leiden. Vindt u dat de EU financiële hulp moet verstrekken om om te kunnen gaan met de binnenlandse conflicten van haar buurlanden?' Vermeld is het percentage bevestigende antwoorden van alle antwoordmogelijkheden.

c Geheel en tamelijk eens als percentage van deze antwoorden, geheel en tamelijk oneens en weet niet.

d 'Wilt u voor elk van de volgende gebieden aangeven of het volgens u erg belangrijk, wel belangrijk, niet zo belangrijk of helemaal niet belangrijk is dat de Europese Unie een specifieke relatie ontwikkelt met deze landen wat betreft ...? Vermeld zijn zeer en tamelijk belangrijk als percentage van deze antwoorden, niet zo en helemaal niet belangrijk en weet niet.

Leesvoorbeeld: In Nederland zegt 14% van de ondervraagden (23 - 9) van het Europese nabuurschapsbeleid te hebben gehoord. Dat is meer dan in het Verenigd Koninkrijk (23 - 16 = 7%), maar aanzienlijk minder dan in Finland (23 + 13 = 36%) en Letland en Malta (23 + 10 = 33%).

Bron: Eurobarometer 67.3 (mei-juni 2007) gewogen resultaten

A2 Europa in de pers in internationaal vergelijkend perspectief

2.1 Introductie

Op 7 december 2007 stuurde staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans de brief *Communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa* naar de Tweede Kamer, die een nieuwe koers in het nationale debat over de EU moest inluiden. Volgens de staatssecretaris heeft het debat over de EU zich de afgelopen jaren veel te veel geconcentreerd op de spelregels van de eenwording. De kern van de brief is dat de betekenis van Europa in het politieke werk van alledag en zo ook voor het dagelijks leven van de burgers daarbij niet of nauwelijks ter sprake is gekomen. Gesteld wordt dat Europa zonder deze informatie niet op waarde kan worden geschat:

Naast een grondige introductie van het Hervormingsverdrag is het kabinet van mening dat burgers beter betrokken en geïnformeerd dienen te worden over de Europese Unie in brede zin. Europa is veel meer dan het debat over de institutionele vormgeving. Europa moet beter zichtbaar worden aan de hand van concrete beleidsterreinen, zodat het debat zich kan richten op de inhoud (TK 2007/2008: 4).

Aansluitend bij de gedachte dat er in Brussel meer gebeurt dan alleen politiek bedrijven over de eigen spelregels, besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de rol die Europa volgens de Nederlandse, Britse en Franse media speelt op enkele willekeurige beleidsterreinen. Wetenschappelijke studies naar de media-berichtgeving over Europa hebben zich eveneens in meerderheid gericht op de berichtgeving rond grote thema's die raken aan de toekomst van de Europese integratie zelf. Zo heeft inmiddels een omvangrijke collectie studies, al dan niet landenvergelijkend, in kaart gebracht hoe de uitbreiding van Europa, het referendum over de Europese grondwet, een willekeurige Europese top of Europese verkiezingen in nationale media zijn verschenen (Semetko, De Vreese en Peter 2000; Koopmans en Erbe 2004; Trenz 2004; Pfetsch 2005; Kleinnijenhuis, Takens en Van Atteveldt 2005; Adam 2007; De Vreese 2007). De tijd lijkt aangebroken om vanuit het onderzoek ook de betekenis van Europa voor de politiek van alledag onder de loep te nemen.

Volgens de staatssecretaris moet de nieuwe koers niet alleen door overheidscommunicatie en dus door de leden van het kabinet uitgetekend worden, maar ook vorm krijgen door intensievere participatie van Tweede-Kamerleden, de media en het maatschappelijk middenveld, in dialoog met de burgers (TK 2007/2008). Deze ambitie is onder meer interessant omdat onze volksvertegenwoordigers vrij passieve spelers in het Europese debat gebleken zijn, zeker vergeleken met buitenlandse collega's (Maurer en Wessels 2001; Boerboom 2004; Van Noije 2007). In een vicieuze cirkel voeden een matig kennisniveau van de Europese politiek en een gebrek aan interesse en activiteit op dit terrein elkaar, waardoor Nederlandse parlementariërs, met uitzondering van enkele specialisten, Europa structureel onderbelichten. Vanuit deze hoek worden de media nauwelijks gestimuleerd aandacht te besteden aan Europese aangelegenheden. De actuele politieke ambitie is des te urgenter, aangezien parlementariërs hun agenda sterker op die van de media afstemmen naarmate Europa zichtbaarder is in het nieuws (Van Noije 2007). Aangenomen dat aandacht een noodzakelijke voorwaarde is voor kennis en opinievorming, zijn het niet de Tweede-Kamerleden, maar de media die vooralsnog de weg vrij maken voor het politieke en maatschappelijke debat.

Dat de media ertoe doen, is met deze bevinding weer eens bevestigd: de aandacht die de media aan Europa besteden, is in zekere mate indicatief voor de aandacht die Europa in het politieke debat geniet en voor de mate waarin burgers in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de actualiteit en achtergronden van Europese thema's. Voortbouwend op het promotieonderzoek van Van Noije uit 2007 gaan wij hier na wat volgens de media het belang van Europa is op de beleidsterreinen landbouw, milieu, drugs en immigratie. We stellen met behulp van geautomatiseerde inhoudsanalyse vast hoeveel ruimte de EU of vertegenwoordigers van de Europese lidstaten over deze vier onderwerpen in enkele landelijke dagbladen krijgen. De Nederlandse berichtgeving wordt vergeleken met de Britse en Franse berichtgeving gedurende de periode 1990-2003. Aanvullend bekijken we of de Nederlandse pers in recente jaren (2004-2006) meer of minder oog voor Europa heeft gekregen. Eerst geven we voor het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland een globale schets van de nationale attitudes in de politiek, onder het publiek en in de media.

2.2 Nationale attitudes tegenover de EU

Het Verenigd Koninkrijk: de verscheurende kracht van Europa

Het Verenigd Koninkrijk heeft een turbulente geschiedenis met de EU. De hechte band met de Verenigde Staten, de positie binnen het Gemenebest, alsmede de moeilijkheid te accepteren dat het tijdperk van het machtige Britse rijk voorbij is, verklaren de moeite die de Britten hebben om zich te committeren aan een continentaal orgaan dat er zulke afwijkende tradities op na houdt. Wanneer toenadering werd gezocht, en uiteindelijk toetreding onder leiding van premier Edward Heath in 1973, waren de motieven puur economisch en pragmatisch van aard. De wens een geliberaliseerde markteconomie ook op Europees niveau te bewerkstelligen is altijd de motor geweest achter pro-Europees Brits beleid ten aanzien van Europa. Het zijn historische en politieke overwegingen die aan de basis liggen van de sterke Britse terughoudendheid voor en na de toetreding tot de Europese Gemeenschap (Geddes 2004). Premier John Major heeft als Margaret Thatchers erfgenaam bij de onderhandelingen over het verdrag van Maastricht enkele fundamentele voorwaarden afgedwongen: de Britse *opt-out* uit de *Social Chapter*, het recht om zelf te bepalen wanneer de gemeenschappelijke munteenheid zou worden ingevoerd, het principe van subsidiariteit en de intergouvernementele pijlers van coöperatie in plaats van supranationalisme in buitenlands beleid, defensie en binnenlands beleid.

Ook na de Britse toetreding in 1973 bleven de voorwaarden voor deelname volgens de *Acquis Communautaire* – voor het Verenigd Koninkrijk was het tegen die tijd slikken of stikken – onderwerp van hevige discussie met de overige lidstaten, tussen de politieke partijen, maar vooral ook binnen de partijen. De Europese integratie is een bron van voortdurende strijd, met name binnen de Conservatieve partij (Cross en Golding 1997; Evans en Butt 2007; Geddes 2004). Het duurde tot 1997 voordat er met Tony Blair een Britse premier kwam die vast van plan was om de banden met de EU te versterken. Niet alleen wilde hij het Britse leiderschap in de EU verstevigen, ook wilde hij Europa thuis aan de man brengen. In 1984 maakte de Labourpartij een proces van modernisering door en schoof op naar het midden. Sindsdien erkenden de Britse socialisten de voordelen van een gemeenschappelijke markt, van de Britse leidersrol om dit op Europees niveau te realiseren en van verbondenheid met de Europese sociaal-democratische ideologie. Door de 'derde-weg-politiek' onder New Labour vanaf eind jaren negentig was Europa niet langer de bron van grote botsingen binnen de Britse regering (Geddes 2004). Toch blijven er nog pijnpunten in de relatie

tussen het Verenigd Koninkrijk en Europa. Zo is het een van de slechts drie oude lidstaten die de euro niet heeft geïntroduceerd. De Britse visie op Europa is nog altijd intergouvernementeel in plaats van supranationaal. De Britse loyaliteit komt nog steeds grotendeels voort uit economisch pragmatisme (Geddes 2004). Ondanks de meer solide Britse positie binnen de EU met New Labour aan het roer is eurosceptis of ten minste terughoudendheid nog altijd springlevend in alle lagen van de Britse maatschappij, onder burgers, in het parlement en in de media (zie CPB/SCP 2007; Evans en Butt 2007; Geddes 2004).

Het Britse politieke klimaat ten opzichte van de EU kan deels worden teruggevoerd op het tweepartijensysteem, dat polarisatie in de hand werkt. In een tweepartijensysteem waarbij een partij het voor het zeggen heeft, hoeven er nauwelijks compromissen gesloten te worden. Om te voorkomen dat partijen uit elkaar vielen, zijn er referenda uitgeschreven om interne ruzies te beslechten en uit Europese impasses te komen. Dit heeft het debat over Europese integratie opengebrouwen, waardoor partijleiders het opinieleiderschap meer en meer gedeeld zagen door hen en journalisten. Met name toen het Verenigd Koninkrijk om politiek leiderschap verlegen zat en premier John Major al zijn energie nodig had om de conservatieve partij en de regering bij elkaar te houden, vreesden politici voor de toegenomen invloed van de media op de publieke opinie en gingen ze ook zelf rekening houden met de voorkeuren van de verschillende kranten (Cross en Golding 1997; Geddes 2004).

Brussel en de Britse berichtgeving

Algemeen kan gezegd worden dat er twee typen journalisten actief zijn in Brussel. De eerste groep zijn de 'institutionele' journalisten. Zij zijn overwegend pro-Europees en vinden het zo belangrijk om deel uit te maken van de Europese kringen dat zij minder nadruk leggen op het controleren en interpreteren van de instituties en gebeurtenissen. Zij arriveerden het eerst in Brussel. Vriendschappelijke relaties tussen journalisten en hun nieuwsbronnen zijn voor hen in Brussel even belangrijk als in nationale context.

Het tweede type praktiseert een kritischere onderzoeksjournalistiek. Deze journalisten hebben een minder ideologische houding tegenover de EU, houden een professionele afstand tot hun bronnen en zijn daarom minder terughoudend in het boven water brengen van primeurs en schandalen (Baisnée 2000). Dit zijn de Britse Europa-correspondenten die relatief laat in aanraking met de Brusselse cultuur kwamen. Niet alleen zijn ze nieuwkomers, maar hun redacties thuis houden ze hooguit vier tot vijf jaar op hun post, om te voorkomen dat ze te zeer ingeburgerd raken en daardoor hun kritische onafhankelijkheid verliezen. Hoewel ze inderdaad afstand bewaren tot hun onderwerpen, is de andere kant van de medaille dat ze slechts een korte introductie krijgen in de Europese politiek met al haar technische complexiteit. Dit maakt het moeilijker om er een grondige kennis van op te bouwen en vervolgens om de gebeurtenissen inzichtelijk te maken voor het Britse publiek. Vergeleken met bijvoorbeeld hun Franse collega's is de kennis van de Britse correspondenten oppervlakkig gebleven. Ook worden de Britse correspondenten veel sterker gestuurd door de hoofdredacteuren in eigen land dan de meeste van hun buitenlandse collega's, met als gevolg dat de berichtgeving over Europa sterker de kleur aanneemt van de eigen krant en sterker vanuit een nationaal perspectief en hevige nationale controversies gebracht wordt (Baisnée 2000; Pfetsch 2005). Een zeer aanwezige Britse boulevardpers, het sterk nationale kader van EU-nieuws, en een kennis van Europese zaken die in het algemeen minder diepgaand is, zouden de explo-

sie aan ongenueanceerde verhalen over de EU in de Britse pers – die overigens ook in de kwaliteitskranten te vinden waren – kunnen verklaren.

In de jaren zeventig en tachtig nam de steun voor de EU onder de Britse pers toe, met het oog op de voordelen die de gemeenschappelijke markt zou kunnen brengen. In de jaren negentig nam de eurosceptis een vlucht, zowel onder de (conservatieve) politieke elite als onder de media, hetgeen met name merkbaar was in de meer rechtse kranten als *The Sun* en *The Times*. De Britse kritische onderzoeksjournalistiek sloeg regelmatig om in vijandigheid of zelfs xenofobie tegenover Europa (Cross en Golding 1997). Journalisten gingen actief op zoek naar schandalen en ruzies tussen lidstaten en binnen instituties. Incidenten van fraude in Brussel werden neergezet als structurele eigenschappen van de inefficiënte geldverslindende Europese instituties. De term *F-word* dook zo nu en dan op in de koppen van de boulevardkranten om de plaag van het federalisme aan te duiden (Cross en Golding 1997).

De Europese onderwerpen die door de jaren heen de meeste aandacht hebben gekregen, zijn overduidelijk van economische aard, maar ook politieke en defensiethema's zijn aan bod gekomen. Culturele thema's zijn veel moeilijker te vinden. Dit komt overeen met de prioriteiten van de politieke elite (Cross en Golding 1997; Trenz 2004). De Europese berichtgeving toont dezelfde pragmatische kosten-batenanalyse als het politieke debat (Geddes 2004). Uit de vorige alinea bleek al dat Europa uitermate negatief in de Britse media werd afgeschilderd. Een vergelijking van de Europese lidstaten bevestigt het idee dat het Britse nieuws inderdaad het meest negatief van allemaal was (Pfetsch 2005). Studies komen tot tegenstrijdige resultaten over de hoeveelheid EU-berichtgeving in de Britse media vergeleken met buitenlandse media (Cross en Golding 1997; De Vreese 2003; Pfetsch 2005; Trenz 2004).

Frankrijk: Europa's beste vriend en grootste vijand

Het eeuwenoude Franse verlangen naar internationale grandeur raakt de kern van zowel de vroege Franse steun voor het Europese project in de jaren vijftig als haar moeilijkheden zich aan de gemeenschappelijke spelregels te houden. De relatie tussen Frankrijk en de EU is er dan ook een van tegenstrijdigheden, van afstoting en aantrekking tegelijk. President Charles de Gaulle was zich welbewust, zij het met tegenzin, dat Europese integratie een noodzaak was om de positie van Frankrijk op de lijst van wereldmachten te herwinnen, en om haar te beschermen tegen toekomstige externe bedreigingen. De Franse overwegingen om belangrijke delen van zijn autonomie over te dragen waren geheel van politieke aard. Integratie in het domein van buitenlands beleid en defensie zou een Europees machtsblok creëren als tegenwicht voor de Amerikaanse hegemonie (Drake 2005; Elgie en Griggs 2000). Harmonisering van het economische en sociale beleid heeft door de jaren heen veel meer Franse oppositie ontmoet. De Franse bereidheid om nationale soevereiniteit in te perken is wellicht makkelijker te begrijpen als men bedenkt dat de leiders van de vijfde republiek altijd overtuigd zijn geweest van de natuurlijke leiderschapskwaliteiten van Frankrijk (Van Noije en Hijmans 2005). Europa moest naar evenbeeld van Frankrijk vormgegeven worden, als een vehikel voor de nationale belangen. Twee Fransen, Robert Schuman en Jean Monnet, ook wel de vaders van Europa genoemd, hebben inderdaad een zeer bepalende rol gespeeld in het intellectuele ontwerp van de gemeenschap.

Het Franse nationalisme stak de kop op zodra het Franse leiderschap werd betwist of de Franse plannen werden gedwarsboomd (Drake 2005; Van Noije

en Hijmans 2005). Dit heeft de Fransen dan ook heel wat botsingen met de partnerstaten opgeleverd. Herhaaldelijk met de EU-instituten en de kleinere lidstaten, die beide waar mogelijk door Frankrijk aan de zijlijn zijn gehouden. Duitsland is lange tijd als de enige serieuze gesprekspartner beschouwd. Er is vooral strijd geleverd met het Verenigd Koninkrijk, een machtige pro-Amerikaanse ideologische tegenpool. Vanaf de jaren negentig leken de Fransen zich te realiseren dat ze niet te hoog van de toren moesten blazen, toen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland ook in aanmerking kwamen voor het EU-leiderschap en ze te maken hadden met een steeds sceptischer bevolking. Het beleid in de jaren negentig was meer op consensus gericht, zowel binnenlands als met (alle) EU-partners (Costa en Daloz 2005).

Een chaos van breuken en nieuwe allianties in het Franse partijstelsel over de te varen koers in en met Europa verraadt het polariserende effect dat de EU ook op de binnenlandse politiek heeft gehad. Op het Franse volk maken dergelijke grote gebaren echter nauwelijks indruk. Partijen en partijpolitiek genieten namelijk geen hoge achting in de Franse maatschappij (Elgie en Griggs 2000). Ogenschijnlijk diepe overtuigingen willen nog al eens vergeten worden als een coalitie gevormd kan worden. Zo ook ten aanzien van Europese integratie (Elgie en Griggs 2000; Flood 2005). In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland heeft Frankrijk altijd uitgesproken eurosceptische partijen gekend, zowel aan de linker- als aan de rechterflank, maar evengoed Europegezinde partijen. Ongeacht zijn partijverleden heeft boven de partijen, zoals gezegd, altijd een president gestaan die welwillend doch kritisch participeerde in het Europese avontuur. Hierbij vond hij het Franse volk aan zijn zijde. Volgens de Eurobarometer is de steun van de Fransen voor EU-lidmaatschap tot de jaren negentig, gekenmerkt door een gestaag dalend enthousiasme, altijd hoger geweest dan het Europees gemiddelde (CPB/SCP 2007; Startin 2005). Terwijl de weerstand onder partijen rond de eeuwwisseling juist afnam, is de weerstand onder de bevolking sinds het Verdrag alleen maar toegenomen. De grote sprongen die de eenwording rond de eeuwwisseling maakte, met alle mogelijke risico's voor met name de eigen sociale verworvenheden, begonnen de Fransen zorgen te baren. In 2005 resulteerde dit in een 'nee' tegen de Europese grondwet. Toch is de recente Franse eurosceptis onvergelykbaar met de Britse vijandigheid. Zo bleek later in het jaar 2005 alsnog een meerderheid van de Fransen 'geheel of enigszins' voor de grondwet te zijn (CPB/SCP 2007). De eerdere volksbrede steun voor de EU lijkt omgeslagen in onverschilligheid en ondanks herhaalde pogingen van de politieke partijen speelt de EU nauwelijks een rol van betekenis bij de stembus.

Brussel en Franse berichtgeving

De Franse EU-correspondenten zijn de tegenpolen van hun Britse collega's. Zij waren vanaf het prille begin aanwezig in Brussel en vertegenwoordigen de institutionele journalistieke stijl. Het woord eurofiel lijkt voor dit vroege cohort Franse journalisten uitgevonden. Zij maakten het tot hun taak om steun voor Europa in Frankrijk te winnen en kennis over haar functioneren te vergroten. De latere generaties Franse correspondenten zijn kritischer dan hun leermeesters, zeker na het Cresson-schandaal in 1999 dat het einde betekende van de Commissie-Santer (Dohmen 1999). Toch zijn de banden tussen de cohorten altijd hecht geweest, waardoor de pro-Europese institutionele taakopvatting de jaren overleefd heeft (Baisnée 2000). De vroege Franse journalisten in Brussel genoten veel respect van zowel ambtenaren als buitenlandse collega's. Dit is met name toe te schrijven aan de toewijding aan en grondige kennis van Europa gedurende hun verblijf in Brussel, dat vaak meer dan dertig jaar besloeg. Geen andere groep

beschikte over een even hecht netwerk van contacten. Het gevolg was wel dat er een *old-boys network* ontstond met een gebrek aan gezonde onderlinge journalistieke competitie, waardoor de objectieve distantie die nodig is voor professionele verslaggeving ondermijnd werd.

Anders dan bij de Britse journalisten zijn de hoofdredacties in Parijs minder geneigd zich met de inhoud van de Europese berichtgeving te bemoeien en accepteren ze dat het om ingewikkelde materie gaat die ook als zodanig wordt weergegeven. Ook krijgen de correspondenten aanzienlijke vrijheid om in te schatten of een artikel het best vanuit een nationaal of Europees perspectief belicht kan worden. Toch betekent dit niet dat de correspondenten in Brussel geen moeite hebben gehad hun bijdragen gepubliceerd te krijgen. Ook Franse media hebben te maken met commercie (Chalaby 2004). Europees nieuws moet dagelijks de concurrentie aan met bergen internationale kopij. De onverschilligheid van het Franse publiek, samen met het technische niveau van de berichten heeft het merendeel van de nieuwsredacties ertoe gebracht, zelfs van de kwaliteitskranten, de EU redelijk laag op de agenda te plaatsen. Desondanks is de gemiddelde aandacht voor Europa in de Franse media het afgelopen decennium hoger dan in andere lidstaten (Pfetsch 2005; Trenz 2004).

Frans nieuws over Europa wordt, zeker vergeleken met het Verenigd Koninkrijk en Nederland, sterk vanuit een Europees perspectief aan de Fransen overgebracht. Men vindt het minder nodig om Europese gebeurtenissen relevant voor het thuispubliek te maken door het binnen een nationaal referentiekader te plaatsen (Baisnée 2000; Trenz 2004). Zoals uit de werkwijze van de Franse correspondenten te verwachten valt, is de toon van het nieuws in geen andere (oude) lidstaat door de jaren heen zo uitgesproken en eenduidig positief geweest. Zelfs nog rond de eeuwwisseling werden nauwelijks negatieve krantenartikelen gepubliceerd, een kleine hoeveelheid neutrale artikelen en een overdadige hoeveelheid artikelen waarin de EU positief werd geëvalueerd (Pfetsch 2005). De mate van steunbetuiging varieert uiteraard tussen de kranten. Het centrum(-linkse) dagblad *Le Monde* en het progressieve *Libération* mogen tot de meest pro-Europese kranten gerekend worden, terwijl *Le Figaro*, een conservatievere kwaliteitskrant, uiteindelijk ook een voorstander is, maar een ongezouten mening heeft over zaken als het gebrek aan transparantie of het verlies aan Franse autonomie. Recentelijk lijken de Franse media een zelfde ontwikkeling te hebben doorgemaakt als de Franse bevolking. De ideologische retoriek van een verlangen naar een sterk en verenigd Europa is vervangen door een pragmatische en zakelijke toon van noodzakelijkheid. Dit pragmatisme moet echter niet verward worden met het Britse economische pragmatisme. De Fransen kiezen nog altijd voor een politiek Europa, zoals ook blijkt uit de onderwerpkeuze in de Franse media. Uit alle beschreven kenmerken van de Europese politiek, de berichtgeving en de publieke opinie over Europa, komen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk naar voren als ware tegenpolen, met Nederland in het gematigde midden, zoals we hieronder zullen zien.

Nederland: een geschiedenis van consensus tot in Brussel

Overeenkomstig de reputatie van de Nederlandse politiek in het algemeen, kan de houding van Nederland tegenover Europese integratie het best omschreven worden als eensgezind welwillend, maar toch pragmatisch. Vanaf de toetreding in de jaren vijftig tot in de jaren negentig heeft elke Nederlandse regering, links en rechts, de banden met de Europese lidstaten willen aanhalen omwille van economische groei. Nederland was zich er als handelsnatie van bewust dat het afhankelijk was van goede relaties met zijn burens, van een gemeenschappelijke

markt en van het afbreken van handelsbarrières. Angst voor verlies van de nationale identiteit of autonomie is nooit een reden geweest om weerstand te bieden tegen politieke integratie. Wel had Nederland bezwaren tegen verdergaande integratie op het gebied van buitenlandse zaken en defensie (De Graaff 2003; Pijpers 2005), met name vanwege de waarde die het, samen met het Verenigd Koninkrijk, hechtte aan goede relaties met de Verenigde Staten. Het ideale Nederlandse scenario voor Europa, zowel van de opeenvolgende regeringen als van alle grote partijen, heeft zich altijd gekenmerkt door economische en monetaire integratie langs supranationale lijnen.

Nederland is een van de zes lidstaten die aan de basis staan van de EU door in 1951 het Verdrag van Parijs en in 1957 de Verdragen van Rome te ondertekenen en daarmee achtereenvolgens de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en Euratom op te richten. Dit gaf het kleine Nederland een bijzonder invloedrijke positie, waar zelfs landen als Duitsland en Frankrijk rekening mee te houden hadden. Dit veranderde toen de eerste uitbreiding plaatsvond en er geleidelijk negen nieuwe landen toetraden, waaronder het Verenigd Koninkrijk (De Graaff 2003). Nederland zag zich meer en meer in de positie van kleine lidstaat geduwd. Dit verklaart deels waarom Nederland zo'n aanhanger van een supranationaal Europa is geweest: door de Europese instituties meer macht te geven, wordt de macht van de grote lidstaten beperkt ten gunste van de kleinere lidstaten (De Graaff 2003). In het algemeen geldt dat Nederland decennialang een kalme welwillende relatie tot de EU heeft onderhouden. Natuurlijk zijn er af en toe conflicten met andere lidstaten ontstaan. Zo houdt Nederland sinds de Economische en Monetaire Unie (EMU) in 1999 strak vast aan het Stabiliteitspact, tot ergernis van lidstaten die niet aan de budgettaire voorwaarden kunnen of willen voldoen.

Anders dan in het Verenigd Koninkrijk heeft de EU in Nederland nooit geleid tot grote verdeeldheid tussen partijen, laat staan binnen partijen. Van centrum-rechts tot centrum-links was er in de jaren vijftig zelfs consensus over het principe van verdere integratie naar een federaal Europa (Voerman 2005). Al raakte men in latere decennia minder betrokken, de wens van een EU met sterk supranationale instituties bleef overeind in de verkiezingsprogramma's van de grote partijen (Voerman 2005). Als men niet van mening verschilt, is er niets om over te discussiëren. Daarom is de EU in al die jaren nauwelijks op de Nederlandse politieke agenda verschenen. Daarbij komt dat parlementariërs hun controlerende taak in het Europese domein niet erg serieus hebben genomen, afgeschrikt door de complexiteit en technische details (Boerboom 2004). Als gevolg hadden de Nederlandse regeringen vrij spel tijdens Europese onderhandelingen en kregen ze nauwelijks kritiek vanuit de Kamer of de samenleving. De Nederlandse bevolking heeft altijd als een van de meest eurofiele in Europa gegolden. Dit kan, ondanks een daling van de steun voor Europa in de jaren negentig, nu nog altijd gezegd worden (zie ook hoofdstuk A1, CPB/SCP 2007; Pijpers 2005; Thomassen 2005).

De welwillende stilzwijgende consensus sloeg om in de jaren negentig. De ontevredenheid met de eigen positie binnen de EU nam toe in de regering, op partijniveau en uiteindelijk ook onder de bevolking. Een eerste verklaring is dat Nederland in 1992 van een netto-ontvanger veranderde in een nettobetaler. Ook hebben de uitbreidingen van de EU de bezorgdheid over de invloed van de kleinere lidstaten versterkt (Boerboom 2004). Op regeringsniveau uitte de groeiende distantie zich in een steeds pragmatischer, minder consistent en idealistisch beleid ten opzichte van de EU. Incidentele bondgenootschappen

werden belangrijker ten koste van het supranationalistische ideaal. Op partij-niveau is de Socialistische Partij, die vanaf 1994 in de Kamer vertegenwoordigd is, een overtuigd criticus van het Europese marktdenken. Ook de conservatieve liberalen van de VVD onder Frits Bolkestein bezagen de financiële kosten van het lidmaatschap in een steeds kritischer licht (Bakker 1997; Pijpers 2005; Voerman 2005). De Kamer roerde zich vooral wanneer de ideologische individuele vrijheden die Nederland in een traditie van overleg en compromissen had verworven, ter discussie werden gesteld.

De Nederlandse regering zag zich eveneens steeds meer geconfronteerd met een ontevreden bevolking. Er werd geklaagd over de dure euro en het weinig representatieve karakter van de EU, overeenkomstig de bredere trend in de Nederlandse politiek, die zich kenmerkt door luide beschuldigingen dat politici niet in contact zouden staan met de gewone man en de opkomst van het populisme, belichaamd door Pim Fortuyn (Pijpers 2005; Thomassen 2005). Het belangrijkste wapenfeit is het Nederlandse 'nee' in het referendum over de Europese grondwet in juni 2005. Of de uitkomst geheel verklaard kan worden uit anti-EU-sentimenten is twijfelachtig – zo hebben sommigen de gelegenheid aangegrepen om een kritisch geluid tegen het zittende kabinet te laten horen –, maar de verdere uitbreiding naar het oosten, de stroom goedkope Poolse arbeidskrachten en een mogelijk Turks lidmaatschap speelden zeker een rol (CPB/SCP 2005; Kleinnijenhuis et al. 2006). De rest van Europa keek vol verbazing naar deze motie van wantrouwen van een land dat zo lang het evenbeeld was van consensus, diplomatie en tolerantie. Hoewel de bevolking de afgelopen vijftien jaar geleidelijk aan kritischer is geworden, vooral over de verdere uitbreiding van Europa, is de vermeende eurosceptis over de Europese grondwet van korte duur gebleken. Een half jaar na het referendum in juni 2005 waren de opvattingen over Europa al weer milder (CPB/SCP 2007).

Brussel en de Nederlandse berichtgeving

De Nederlandse correspondenten, die al vanaf het eerste uur aanwezig waren, lijken het meest op het institutionele type journalist: het Europese project is nooit fundamenteel in twijfel getrokken, en al helemaal niet door degenen die in Brussel gestationeerd waren. Toch is de Nederlandse Europa-correspondent niet het meest typische voorbeeld van de institutionele journalist. De soms alarmerende verwevenheid tussen de correspondenten en de ambtenaren in Brussel is niet zo aanwezig binnen de Nederlandse delegatie. Het ligt voor de hand dat een journalist die zich voor een publicatie laat betalen door de Europese Commissie, lichtelijk terughoudend zal zijn om kritische commentaren over deze institutie te schrijven (Döhmen 1999). De Nederlandse journalisten hebben zich in mindere mate met dergelijke praktijken bezig gehouden dan veel buitenlandse collega's. Terwijl Nederlandse journalisten tot en met de jaren tachtig met gepaste afstand en respect verslag deden van de binnenlandse politiek, is hun aanpak sinds de jaren negentig kritischer, pragmatischer en meer anticiperend (De Vreese 2003). Die verschuiving in de definitie van politieke journalistiek trof ook het Europese domein, waar een institutionele stijl werd verruild voor een mix van institutionele en onderzoeksjournalistiek in de jaren negentig. Zo kwam de kritische onderzoeksjournalistiek samen op met de eerste geluiden van ontevredenheid in de politiek.

De overwegend pro-Europese houding van de Nederlandse journalisten verandert weinig aan de matige belangstelling die men op de hoofdredacties voor Europese zaken heeft. De afwezigheid van de EU op zowel de politieke als media-agenda's is dan ook het meest typisch voor Nederland (De Vreese 2003;

Pfetsch 2005). Het gebrek aan transparantie in de Europese besluitvorming, het gebrek aan herkenbare gezichten, de complexiteit van de materie worden door de Nederlandse eindredacteuren als enorme obstakels beschouwd. Het aantal correspondenten met een permanente aanstelling in Brussel is beperkt (Dohmen 1999). Alleen een Nederlands EU-voorzitterschap lijkt een tijdelijke opleving van de interesse teweeg te kunnen brengen (Bever 2000). Het ontbreken van een gepolariseerd opinieklimaat over de EU in Nederland is een belangrijk deel van de verklaring; immers, conflict creëert nieuws (Adam 2007; De Vreese 2003; Peter 2003a).

Ook al is de houding van de Nederlandse media tegenover de EU pragmatischer en kritischer geworden, de toon van het nieuws is nooit zo vijandig geweest als in de Britse media. Ook is het nooit zo kritiekloos geweest als het Franse nieuws. Vergeleken met deze landen, kiest Nederland voor de middenweg. De Nederlandse pers publiceert het hoogste percentage neutrale berichten van de zes lidstaten (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Spanje) die door Pfetsch (2005) bestudeerd zijn. Van het overige nieuws wint het aantal positieve berichten het van de negatieve berichten. Zoals in de meeste landen is EU-nieuws meestal vanuit een nationaal perspectief geschreven, maar het aantal verhalen met een Europees perspectief is veel kleiner dan het Europees gemiddelde (De Vreese 2003; Pfetsch 2005). Het meeste EU-nieuws is te vinden op de economische pagina's, zoals de economische dimensie van Europese ontwikkelingen altijd de meeste Nederlandse aandacht heeft weten te trekken.

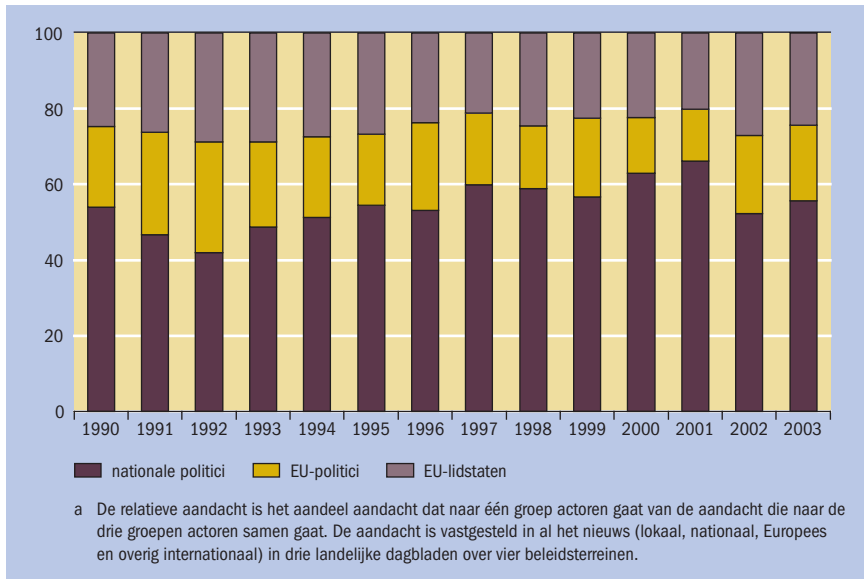
2.3 Aandacht voor Europa in de nationale pers

We gaan in deze paragraaf na hoeveel aandacht er voor Europa is op de vier beleidsterreinen landbouw, milieu, drugs en immigratie in een selectie kranten. Deze vier onderwerpen zijn gekozen als willekeurige dagelijkse beleidsterreinen die voldoende aandacht in het publieke debat trekken. Tevens is ervoor gezorgd dat de selectie zowel Europese beleidsterreinen (landbouw en milieu) als (grotendeels) nationale beleidsterreinen bevat (drugs en immigratie). Per land zijn drie kwaliteitskranten geselecteerd van uiteenlopende politieke signatuur. De Britse kranten zijn *The Times* (en *The Sunday Times*), *The Guardian* en *The Independent* (en *The Independent on Sunday*). De Franse selectie bestaat uit *Le Figaro*, *Le Monde* en *Libération*. Voor Nederland zijn *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en *Algemeen Dagblad* bestudeerd.

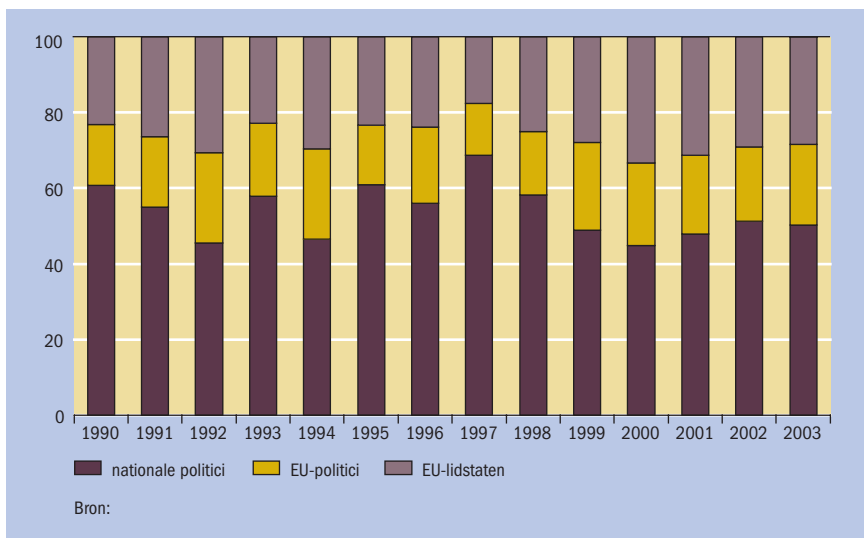
De aandacht voor Europa wordt vanaf 1990 tot en met 2003 in beeld gebracht. Hierbij maken we onderscheid tussen het Europa dat vertegenwoordigd wordt door EU-instituten zoals de Europese Commissie, de Raad van ministers en bijbehorende functionarissen in Brussel en Straatsburg – het supranationale niveau – en het Europa zoals vertegenwoordigd door de toenmalige vijftien lidstaten en hun regeringsleiders – het intergouvernementele niveau. De aandacht voor deze twee groepen Europese actoren wordt vergeleken met de aandacht voor een derde groep: nationale instituten en politici van eigen bodem.

Het gaat ons hoofdzakelijk om de relatieve aandacht die er voor Europa is, omdat Europa sterker uit de verf zal komen met één referentie te midden van drie referenties aan de nationale politiek dan met één referentie te midden van

twintig nationale referenties.¹ De relatieve aandacht geeft een ruwe indicatie van de mate waarin Europa in staat is de concurrentie om nationale media-aandacht aan te gaan met nationale actoren en daarmee van de mate waarin Europese actoren een rol van betekenis spelen in de nationale publieke arena. De verandering in de aandacht door de tijd toont of het belang dat hun door de media is toegekend gelijk oploopt met de uitbreiding van de formele beslissingsbevoegdheid van de EU. Voor de jaren die eruit springen vanwege hun sterke



Figuur A2.1
Relatieve aandacht voor Europa in de Britse pers^a



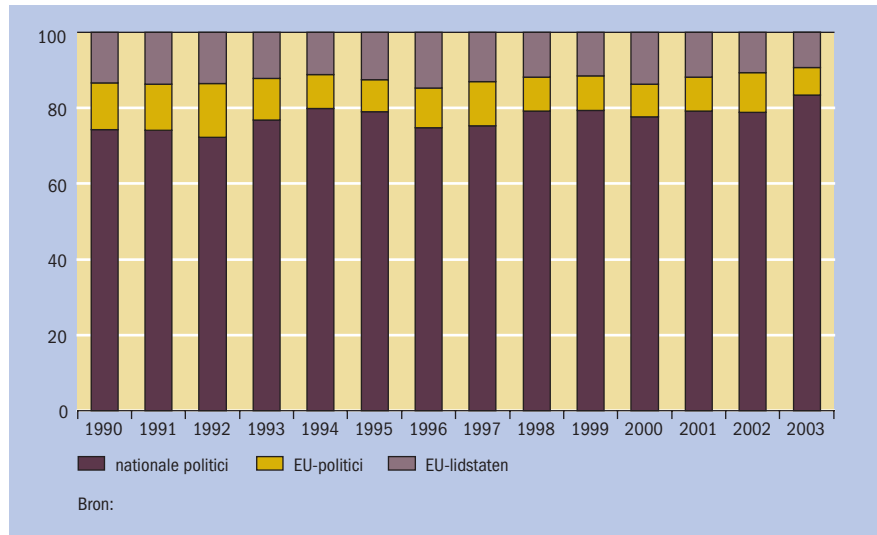
Figuur A2.2
Relatieve aandacht voor Europa in de Franse pers

Europese of juist nationale karakter, zal een schets gegeven worden van de gebeurtenissen die dat jaar de meeste media-aandacht wisten te trekken. Zo ontstaat een indruk van de thema's waarmee Europa in het nieuws komt, als het in het nieuws komt.

¹ Daarnaast zijn de artikelen geselecteerd op basis van aandacht voor één van de vier thema's. Als er meer nieuws is over milieu in Frankrijk dan in Nederland neemt de kans dat bepaalde actoren vaker op het toneel verschijnen eveneens toe. Een relatieve maat voor de aandacht voor Europa corrigeert voor deze verschillen in de hoeveelheid nieuws.

Figuur A2.3

Relatieve aandacht voor Europa in de Nederlandse pers



Omvang van de aandacht (1990-2003)

Weinig verrassend geldt voor de drie landen dat nationale politici in het centrum van de aandacht staan in de berichtgeving over een mix van nationale en Europese issues (zie figuren A2.1 tot en met A2.3). Voor Nederland geldt dit overduidelijk sterker dan voor de overige twee landen. In de periode 1990-2003 is gemiddeld 78% van de aandacht in de Nederlandse pers voor Nederlandse actoren, terwijl de gemiddelde aandacht in zowel de Britse als de Franse pers voor hun eigen politici een bescheiden 54% is. Deze dominantie van Nederlandse politieke spelers laat weinig ruimte over voor de EU of voor de Europese lidstaten, veel minder (23 procentpunten) dan in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk. In alle landen nemen de Europese lidstaten structureel iets meer aandacht voor hun rekening dan de EU zelf. Dit wijst er bijvoorbeeld op dat voormalig bondskanselier Gerhard Schröder nieuwswaardiger wordt geacht dan voormalig EC-voorzitter Romano Prodi. De verschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn niet noemenswaardig; de balans tussen de drie groepen actoren vertoont opvallend veel overeenkomsten.

We moeten oppassen deze relatieve dominantie voor nationale actoren in het Nederlandse nieuws niet voor absolute dominantie aan te zien. Tabel A2.1 toont het aandeel artikelen dat de EU of de lidstaten minimaal eenmaal noemt op het totale aantal artikelen dat over de vier issues is gepubliceerd (bovenste rij). De overige rijen tonen het gemiddeld aantal keren binnen deze Europese artikelen dat respectievelijk aan Europese en nationale actoren wordt gerefereerd. Ineens blijkt Nederland niet meer de hekkensluiter te zijn.

Tabel A2.1

Verhouding aantal Europese en nationale referenties in Europese artikelen, 1990-2003^a

	Britse pers	Franse pers	Nederlandse pers
aandeel Europese artikelen van het totale nieuws (%)	28	33	29
gemiddeld aantal Europese referenties per Europees artikel	4,5	3,6	5,2
gemiddeld aantal nationale referenties per Europees artikel	1,9	1,4	5,3

a Terwijl figuren A2.1 tot en met A2.3 dus melding maken van de relatieve aandacht voor Europa in het totale nieuws dat er over de vier beleidsterreinen gepubliceerd is, zoomt deze tabel in op het aandeel van dat nieuws waarin Europa tenminste eenmaal genoemd wordt.

Frankrijk heeft de meeste artikelen waarin de EU of de lidstaten genoemd worden en het Verenigd Koninkrijk de minste. Hoe vallen deze twee uitkomsten nu met elkaar te rijmen? De verklaring is dat wanneer een Nederlands krantenbericht verwijst naar Europa, deze aandacht in hetzelfde artikel wordt gecompenseerd door nog meer verwijzingen naar de nationale politiek. In zowel het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk gaat nieuws over Europa ook echt over Europa, en spelen nationale politici hooguit in de marge mee. Het is daarom nauwkeuriger om niet te spreken van weinig aandacht voor Europa in de Nederlandse pers, maar van een bovenmatig nationaal perspectief in Nederlands nieuws over Europa. Dit perspectief is evenzeer een indicatie van de matige autonome relevantie die Europa door de Nederlandse media krijgt toegedicht.

Trends en events in de relatieve aandacht voor Europa

Laten we terugkeren naar de relatieve aandacht die aan Europa wordt besteed in het geheel aan nieuws dat de nationale dagbladen over de vier beleidsterreinen hebben gepubliceerd (zie figuren A2.1 tot en met A2.3). De mate waarin Europa aandacht voor zich weet te winnen, vertoont een grillig patroon door de jaren heen. Geen van de landen vertoont een eenduidige neerwaartse of opwaartse trend. Wel is te zien dat er in de eerste helft van de periode 1990-2003 meer aandacht voor Europa in de Nederlandse pers was dan in de tweede helft. In de Britse pers is dit eveneens het geval, hoewel Europa zich in 2002 en 2003 herneemt. In Nederland is het jaar 2003 juist een dieptepunt voor Europa. In Frankrijk tekent zich een andere beweging af. Daar was de aandacht voor Europa in de tweede helft van de jaren negentig juist op een dieptepunt. De aandacht gedurende de meest recente jaren vanaf 1999 doet zeker niet onder voor de aandacht die er begin jaren negentig voor Europa was. Omdat Europa zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk met de jaren – globaal genomen – juist minder prominent in het nieuws is verschenen, moeten we concluderen dat de toegenomen beslissingsbevoegdheid van de EU op voormalig nationale beleidsterreinen niet lijkt te hebben geresulteerd in een toegenomen interesse van de nationale media voor deze nieuwe politieke realiteit. Macht en gepercipieerde relevantie lijken daarmee twee verschillende zaken.

Zelden tonen de drie landen in dezelfde jaren een aandachtspiek voor Europa. Soms springen dezelfde jaren eruit, maar in het ene land als een Europees jaar en in het andere land als een nationaal jaar. Een uitzondering hierop is het jaar 1992, waarin Europa in alle landen opvallend veel aandacht krijgt. Niet toevallig is dit het jaar waarin het Verdrag van Maastricht door de lidstaten is ondertekend. Dit is een van de meest ingrijpende verdragen (die de Europese Economische Gemeenschap in de Europese Unie veranderde), waarover in sommige landen, waaronder Frankrijk, een referendum gehouden is. Het referendum beheerste het Franse nieuws, maar bleef ook in het Britse of Nederlandse nieuws niet onopgemerkt. Naast deze sleutelgebeurtenis die de toekomst van Europa betrof en sectoroverstijgend was, zijn er in 1992 ook meer beleidsspecifieke gebeurtenissen die een deel van de aandacht voor Europa kunnen verklaren. Zo werd het Verenigd Koninkrijk in 1992 getroffen door een recordaantal gevallen van de gekkekoeienziekte (BSE), een landbouwthema met een sterke Europese component. Duitsland wilde zijn grenzen sluiten voor Brits rundvlees, waarop de Britse landbouwminister John Gummer Duitsland van protectionisme beschuldigde. De Europese Commissie koos partij voor Duitsland en legde een exportbeperking voor Brits rundvlees op. Een tweede gebeurtenis die dat jaar in het Britse nieuws over het milieu speelde was de VN-milieutop in Rio de Janeiro die voor het eerst over duurzame ontwikkeling ging. Breed uitgemeeten werd dat Eurocommissaris Carlo Ripa di Meana weigerde aanwezig te zijn.

Hij had vooral kritiek op de Verenigde Staten die zich voortdurend onttrok aan bindende afspraken. In Nederland en Frankrijk speelden naast deze thema's vooral sterk de Europese onenigheid over het landbouwbeleid en de resulterende onenigheid tussen de VS en Europa over een internationale handelsovereenkomst (GATT).

In 1994 had Frankrijk buitengewoon veel aandacht voor de verkiezingen voor het Europese parlement op 12 juni en het voorzitterschap van de Europese Commissie (Jacques Santer) en het Europese Parlement (Klaus Hänsch). Ook volgde de Franse pers nauwgezet de mogelijke toetreding van Zweden, Finland, Noorwegen – dat tegen toetreding stemde – en Oostenrijk. Het is opvallend hoezeer de Europese verkiezingen onzichtbaar waren in de Nederlandse kranten. De belangrijkste reden is dat ze vrijwel samenvielen met de Nederlandse verkiezingen in augustus 1994. Ook werd 'Europa' overschaduwed door de IRT-affaire over illegale opsporingsmethoden door de politie, waarnaar een parlementaire enquête werd ingesteld. De Kamer debatteerde maandenlang over de toekomst van de kerncentrale in Borssele. De aandacht die Frankrijk in 1994 nog voor Europa toonde, viel in 1995 weg. Ook dit kan grotendeels verklaard worden door nationale verkiezingen dat jaar. President François Mitterrand moest na veertien jaar plaats maken voor Jacques Chirac.

In 1996 kreeg Europa zowel in de Britse als de Nederlandse pers veel aandacht. Aan de Britse en Nederlandse aandacht liggen verschillende gebeurtenissen ten grondslag. In het Verenigd Koninkrijk werd de relatie ontdekt tussen BSE en de voor mensen fatale ziekte van Creutzfeld-Jacob. Daarop legde de Europese Commissie een algeheel exportverbod voor Brits rundvlees op. Een tweede onderwerp waar niet zozeer de EU als wel een van de partnerstaten een rol speelde, was de discussie in het Britse parlement over terugdringing van het drugsgebruik onder jongeren. Het Nederlandse gedoogbeleid werd veelvuldig aangehaald als verwerpelijk model en Nederland als het drugsdistributiecentrum van Europa. Natuurlijk hield de BSE-crisis ook het Nederlandse (en het Franse) nieuws bezig, maar daarnaast werd hier toch veel aandacht besteed aan de escalerende ruzie tussen Frankrijk en Nederland over het Nederlandse softdrugsbeleid. Frankrijk presenteerde plannen voor een geharmoniseerd Europees softdrugsbeleid: *l'Action Commune*. Nederland accepteerde geen ondermijning van het nationale beleid op dit punt. Er was een stevige diplomatieke botsing tussen de Franse en Nederlandse permanente EU-vertegenwoordigers voor nodig om tot een akkoord te kunnen komen.

Eén jaar later, in 1997, zette de Nederlandse pers de relatief Europese focus van het nieuws nog even voort, terwijl de relatieve aandacht voor nationale actoren in de Britse en Franse pers nu juist uitschieters naar boven kende. Ten eerste berichtten de Nederlandse kranten over de tik op de vingers die minister van Landbouw Jozias van Aartsen van de Europese Commissie kreeg naar aanleiding van het Beloli-rapport. Dit rapport was zeer kritisch over de Nederlandse aanpak van de varkenspestepidemie, die tekort zou zijn geschoten op het punt van hygiëne en registratie, en illegale transporten in de hand zou hebben gewerkt. Er werd voorgesteld om te snijden in de Europese financiële steun aan Nederland, waarop minister Van Aartsen verontwaardigd reageerde. Ten tweede was er in Nederland aandacht voor de opkomst van het extreemrechtse Front National van Jean-Marie Le Pen in Frankrijk. Ten derde wist ook het tekenen van het Verdrag van Amsterdam de Nederlandse pers bezig te houden. Het Nederlandse voorzitterschap had ongetwijfeld iets te maken met de interesse van de media. In het Verenigd Koninkrijk waren alle ogen gericht op de zelfmoord van

een Schotse Labourpoliticus en de beschuldigingen van bedreigingen, mishandelingen, drugshandel en zelfs moord binnen de Schotse Labourpartij. Tegelijk vonden er drugsgerelateerde schietincidenten plaats, waardoor onder andere de vijfjarige Dillon Hull werd gedood. In Frankrijk was de aandacht voor de eigen politiek een logisch gevolg van de parlementsverkiezingen die een periode van *cohabitation* – een rechtse president met een links kabinet – inluiden. Net als de buitenlandse pers hield ook de Franse pers zich bezig met het verkiezingssucces van het Front National. De Britse en Franse media hadden daarmee te veel nationale actualiteiten te verwerken om zich nog over Europa te bekommeren.

Europa is in het Franse nieuws vooral sterk vertegenwoordigd in de jaren 1999 tot en met 2001. In 1999 gold dit ook voor het Britse nieuws, en in 2000 voor het Nederlandse nieuws. De gebeurtenissen die de aandacht trokken, overlaptten ten dele tussen de landen. In 1999 speelde vooral de oorlog in Kosovo in het Franse en Britse nieuws. Ook waren beide landen verwikkeld in een diplomatiek conflict over de weigering van Frankrijk om de boycot van Britse rundvlees op te heffen. Vooral de Britse pers wond zich daarover op. De Franse gemoederen werden vooral beziggehouden door EU-onderhandelingen over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Frankrijk was sterk gekant tegen de voorstellen van de Europese Commissie om het GLB meer open te stellen voor vrijemarktprincipes en de landbouwsubsidies terug te dringen. Ondertussen waren er massale demonstraties tegen de hervorming van het landbouwbeleid gaande in Frankrijk, georganiseerd door de agrarische vakbonden FNSEA en CNJA.

In 2000 stak de BSE-crisis nogmaals de kop op, wat ditmaal in Nederland en Frankrijk voor Europese aandacht in het nieuws zorgde. De angst voor Creutzfeld-Jacob bereikte in beide landen een hoogtepunt toen nieuwe Nederlandse en Franse gevallen van BSE worden geconstateerd. Nederland overwoog een importverbod van Frans rundvlees. Europa vond haar weg naar het Nederlandse nieuws ook door de toetreding van de rechts-extremistische FPÖ tot de Oostenrijkse regering en het aftreden van Jörg Haider als leider, nadat de Europese Commissie Oostenrijk sancties had opgelegd.

Tenslotte was ook het jaar 2001 een relatief Europees jaar in de Franse pers, terwijl in de Britse pers de aandacht opvallend sterk op de eigen politiek gericht was. De belangrijkste verklaring is de uitbraak van mond- en klauwzeer in het Verenigd Koninkrijk. Andere Europese landen, inclusief Frankrijk en Nederland, zouden later eveneens ernstig getroffen worden. De Britse politiek was zeer gericht op het bestrijden van de epidemie in eigen land, terwijl Frankrijk zich inzette voor bescherming tegen besmetting vanuit het Verenigd Koninkrijk. In de Britse pers speelde daarnaast de spiraal van geweld tussen asielzoekers en nationalistische jongeren in Glasgow, als reactie op meerdere moorden met racistisch motief. Daarnaast ging het Britse immigratiesysteem op de schop. Daarentegen berichtte de Franse pers over het drugsbeleid in België en Nederland, als gevolg van de Belgische beslissing om het gebruik van softdrugs niet meer strafbaar te stellen. Ook de Britse beschuldiging dat Frankrijk zich niet voldoende zou inzetten om illegalen die via de Kanaaltunnel Brits grondgebied willen bereiken, tegen te houden, kwam uitvoerig in het Franse nieuws.

Na het relatief nationale perspectief in het Britse nieuws in 2001, kwam Europa in 2002 opvallend prominent aan bod. Er waren maar liefst vier Europese gebeurtenissen op het gebied van landbouw en immigratie die veel aandacht trokken. Allereerst de hervorming van het Europese landbouwbeleid. Het Ver-

enigd Koninkrijk vond de voorstellen van Eurocommissaris Franz Fischler niet ver genoeg gaan, terwijl Frankrijk vast van plan was de plannen om te snijden in de landbouwsubsidies te dwarsbomen. Ten tweede ontmoetten de Britse en Franse ministers van Binnenlandse Zaken David Blunkett en Nicolas Sarkozy elkaar om over de aanpak van de stroom van illegalen via de Kanaaltunnel te spreken. Ten derde deed men verslag van de Franse presidentsverkiezingen, waar de rechts-extremistische Le Pen de tweede ronde bereikte. Ten vierde was er de EU-top in Sevilla waar immigratie op de agenda stond. De Britse ministers van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken David Blunkett en Jack Straw legden een voorstel op tafel voor een Europese aanval op illegale immigratie door de buitengrenzen strikter te bewaken.

Tenslotte valt het jaar 2003 op door het nationale perspectief in de Nederlandse pers. De belangrijkste verklaring is het feit Nederland sinds de opkomst van Pim Fortuyn in 2001 in de ban was van de immigratie- en integratieproblematiek. Zo kort na de moord op Fortuyn in 2002 was dit debat nog steeds zeer dominant en verschenen er nieuwe politieke hoofdrolspelers als Abu Jahjah en Ayaan Hirsi Ali op het toneel. Vooral problemen op straat met jonge Marokkanen en de mogelijke radicalisering van islamitische jongeren zouden de krantenkolommen nog lange tijd vullen, zodat thema's als Europa naar de achtergrond werden verdrongen.

Tot zover, de relevantie van Europa onderschat

Lopen we de gebeurtenissen langs die Europa tussen 1999 en 2004 aandacht in de nationale kranten hebben opgeleverd, dan valt een aantal zaken op. Doordat in dit hoofdstuk uitsluitend is gekeken naar de aandacht voor Europa voor vier specifieke beleidsterreinen, mag verwacht worden dat minder teruggevonden wordt van de grote sectoroverstijgende Europese thema's die doorgaans het overgrote deel van de aandacht naar zich toe trekken. Figuren A2.1 tot en met A2.3 laten zien dat de Europese sleutelgebeurtenissen, zoals de invoering van de euro (2002) of het Verdrag van Nice (2001), lang niet automatisch hebben geleid tot veel relatieve aandacht voor Europa; immers, we zien dat de relatieve aandacht voor nationale actoren in veel van deze gevallen helemaal niet wordt teruggedrongen ten opzichte van eerdere of latere jaren. Ondanks de inhoudelijke afstand tot de vier beleidsterreinen domineerde de bekrachtiging van het Verdrag van Maastricht het nieuws in de drie landen en veroorzaakte het verdrag in 1992 wel een piek in de aandacht voor Europa. Ook het Verdrag van Amsterdam won veel aandacht voor Europa in de Nederlandse pers. Deze beslissende momenten in de Europese eenwording vormen een eerste categorie nieuwswaardige onderwerpen.

Een tweede categorie nieuwsgebeurtenissen zijn de 'burenruzies' in Europa: conflicten tussen Frankrijk en Nederland over het softdrugsbeleid, tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk over importverboden of grensbewaking, of tussen Frankrijk en Europa over het landbouwbeleid. In een derde categorie komt de Europese Commissie in het nieuws wanneer het een lidstaat op de vingers moet tikken (Nederlands aanpak van de varkenspest of FPÖ in de Oostenrijkse regering) of vanwege een crisis moet ingrijpen (exportverbod van Brits vlees tijdens de BSE-crisis). Hieruit spreekt de invloed die Europa binnen de nationale grenzen heeft, maar deze wordt alleen zichtbaar onder uitzonderlijke omstandigheden.

Onzichtbaar in het nieuws is de meer dagelijkse politieke invloed van Europa op de vier beleidsterreinen. Als er geen diplomatiek conflict of een crisis is, krijgt het Europese beleid alleen aandacht wanneer er een Europese top georganiseerd

wordt. Zo hebben de EU-top in Sevilla over de toekomst van het immigratiebeleid en de bijeenkomst van Europese landbouwwaard over de hervormingen van het GLB bijgedragen aan een piek op de media-agenda. Voor drugs en immigratie valt de dagelijkse onzichtbaarheid van Europa te verklaren doordat issues nu eenmaal niet onder de beslissingsbevoegdheid van de Europese Commissie vallen. Voor landbouw en milieu is de onzichtbaarheid echter een indicatie van een discrepantie tussen de feitelijke relevantie van de EU en de gepercipieerde relevantie door media. Ook het gegeven dat de relatieve aandacht voor Europa tussen 1990 en 2004 in zowel de Britse als de Nederlandse pers daalde, onderschrijft deze interpretatie.

2.4 Recente ontwikkelingen in de aandacht voor Europa in de Nederlandse pers²

In paragraaf 2.3 vergeleken we de aandacht voor Europa in de Nederlandse pers met die in twee partnerlidstaten. Dit deden we met gegevens over de jaren negentig tot en met 2003. Nu weten we dat juist 2004 en 2005 roerige jaren waren voor de EU, zeker ook in Nederland. Op 1 mei 2004 traden maar liefst tien landen tegelijk toe tot de EU, die daarmee 25 lidstaten telde. Op 1 juni 2005 werd in Nederland het referendum over de Europese grondwet gehouden, dat, na een eerdere afwijzing van Frankrijk, met een 'nee' naar de prullenbak werd verwezen. Het is zeer aannemelijk dat deze Europese sleutelgebeurtenissen de kranten gestimuleerd hebben om meer Europees nieuws te brengen, zeker ten tijde van het referendum. In deze paragraaf bekijken we of Europa deze jaren inderdaad meer op de voorgrond trad in de Nederlandse berichtgeving over de beleidsthema's landbouw, milieu, drugs en immigratie.³ Tevens onderzoeken we of een eventuele toename van de aandacht hoofdzakelijk tot deze twee sectoroverstijgende Europese sleutelgebeurtenissen te herleiden valt. We bekijken of de aandacht voor Europa zich in 2006, toen de Europese integratie niet meer prominent op de nationale politieke agenda stond, wist te handhaven of weer terugliep.

Omvang van de aandacht in 2004-2006

Na 2003 heeft er een ommezwaai plaatsgevonden in de aandacht die de Nederlandse pers besteedde aan zowel de EU met al haar instituties als de afzonderlijke lidstaten. Ook nu gaan we uit van de relatieve aandacht die nationale politieke actoren, EU-actoren en lidstaten ten opzichte van elkaar krijgen. Figuur A2.4 toont de relatieve aandacht die de Nederlandse kranten in 2004, 2005 en 2006 per maand aan nationale politici en instituties, de EU en de Europese lidstaten hebben besteed. Terwijl nationale politieke spelers voorheen gemiddeld bijna 80% van de relatieve aandacht toebedeeld kregen, was dat in 2004 en 2005 nog maar zo'n 50%. Daarmee was de situatie in Nederland veel meer vergelijkbaar dan voorheen met die in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (zie figuren A2.1 tot en met A2.3). In 2006 wijzigde de berichtgeving in de kranten weer enigszins in het voordeel van de nationale politici die dan 57% van de relatieve aandacht voor hun rekening namen. Europa heeft de laatste jaren dus duidelijk een centralere positie in de Nederlandse kranten voor zich gewonnen. Echter, de cijfers zijn een beetje misleidend. Immers, de toetreding van tien nieuwe lidstaten betekent dat er binnen de categorie 'EU-lidstaten' nu meer landen zijn die nieuws kunnen genereren, waardoor deze categorie al snel meer relatieve aandacht toebedeeld zal krijgen. Toch doet dit niets af aan de conclusie over de centralere rol van

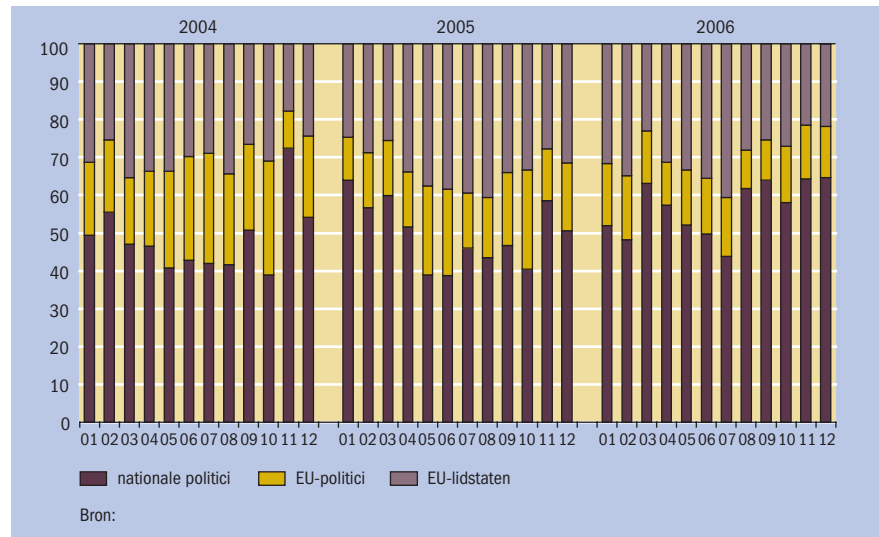
² Met medewerking van prof. dr. Jan Kleinnijenhuis, drs. Wouter van Atteveldt en Jouke Jacobi, afdeling Communicatiewetenschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

³ Let wel, het nieuws is dus niet geselecteerd op basis van verwijzingen naar de uitbreiding of de grondwet, maar ook hier op basis van de vier beleidsterreinen landbouw, milieu, drugs en immigratie.

Europa in het Nederlandse nieuws. Deze wordt ook bevestigd door de afzonderlijke cijfers voor de EU. In de jaren 1990 en 2003 steeg de relatieve aandacht voor de EU nooit uit boven de 14% (in 1992), terwijl 14% nu het minimum is (in 2006) en de aandacht in 2004 zelfs tot 21% opliep.

Figuur A2.4

Relatieve aandacht voor Europa in de Nederlandse pers per maand, 2004-2006 (in procenten)



Op het eerste gezicht is dit resultaat in overeenstemming met de verwachting dat Europa het nieuws in 2004 en 2005 sterker zou domineren dan in veel van de voorgaande jaren, gezien de grote stappen die de EU gezet heeft, of gepoogd heeft te zetten. Zoals figuur A2.4 laat zien, is er precies in en rond de maanden van de uitbreiding van de EU (mei 2004) en het Nederlandse referendum (juni 2005) inderdaad meer aandacht voor de EU en de lidstaten. Wel is opmerkelijk dat de EU relatief sterk op de voorgrond trad tijdens de uitbreiding met tien lidstaten (in 2004 gemiddeld 21% aandacht voor de EU versus 29% voor de lidstaten), terwijl het de lidstaten zijn waarnaar de aandacht tijdens het referendum over de Europese grondwet vooral uitgaat (in 2005 gemiddeld 18% aandacht voor de EU versus 33% voor de lidstaten). Omdat het bij de uitbreiding om de komst van nieuwe lidstaten gaat en bij het referendum om de komst van een inhoudelijke grondwet, zou een omgekeerd resultaat wellicht meer voor de hand liggen. We zullen de krantenartikelen induiken om te kijken of de indruk klopt dat de aandacht voor Europa binnen de vier beleidsterreinen overwegend te verklaren valt door deze twee gebeurtenissen.

Maar eerst kijken we of de sterkere relatieve positie van Europa ten opzichte van Nederlandse actoren ook betekent dat er in absolute termen meer is gepubliceerd over de EU. Het antwoord moet overduidelijk bevestigend worden beantwoord. Was het aandeel artikelen over de EU of een van haar lidstaten tussen 1990 en 2003 gemiddeld 29%, tussen 2004 en 2006 is het gemiddeld 41%. Tegen de verwachting blijkt er in 2006 juist meer nieuws te zijn waarin Europa genoemd wordt dan in 2004 of 2005. Zoals we in paragraaf 2.3 ook in de vergelijking tussen Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zagen, wordt het relatief hoge percentage artikelen over Europa in 2006 gecompenseerd door een lagere referentiedichtheid binnen deze artikelen. Met andere woorden, in 2004 en 2005 mogen er dan iets minder artikelen zijn waarin Europa minimaal een keer wordt genoemd, Europa staat in deze artikelen wel meer in het centrum van de aandacht dan in 2006. Tegen één referentie aan een nationale actor in 2004 en 2005 staan 2,5 Europese referenties, terwijl dit in 2006 slechts twee

Europese referenties zijn. We benadrukken nogmaals dat het daarom nauwkeuriger is te spreken van nieuws met een nationaal perspectief in 2006 ten opzichte van 2004 en 2005, dan van minder Europees nieuws in dit jaar.

	2004	2005	2006
aandeel Europese artikelen van het totale nieuws (%)	40	41	43
gemiddeld aantal Europese referenties per Europees artikel ¹	6,1	5,7	4,4
gemiddeld aantal nationale referenties per Europees artikel	2,4	2,2	2,1

Tabel A2.2

Verhouding aantal Europese en nationale referenties in Europese artikelen in de Nederlandse pers

Wat speelde in het Nederlandse nieuws?

2004: De eerste maand waarin Europa wat sterker van zich doet spreken volgens figuur A2.4 is mei 2004, toen tien nieuwe lidstaten tot de EU toetraden. In hoeverre komt deze – bescheiden – piek voor rekening van deze gebeurtenis? De berichtgeving blijkt in deze periode inderdaad sterk gericht op de Europese uitbreiding. Vooral in relatie tot immigratie wordt hier aandacht aan besteed, waarbij het terugkerende discussiepunt de verwachte toestroom van goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa is. In mindere mate wordt de uitbreiding ook relevant geacht voor het landbouwbeleid, vanwege het recht dat Oost-Europese boeren nu op Europese landbouwsubsidies hebben en de vraag in hoeverre de oude lidstaten daar de financiële gevolgen van zullen voelen. Het Europese nieuws over landbouw gaat echter niet zozeer over de uitbreiding, maar over de mogelijke afschaffing van EU-exportsubsidies voor landbouwproducten om de Doha-ronde van de WTO-onderhandelingen vlot te trekken, waar de liberalisering van de wereldhandel ten gunste van derdewereldlanden op de agenda staat.

De belangstelling voor Europa van mei 2004 zet zich de maanden daarna voort. De belangrijkste verklaring ligt bij de verkiezingen voor het Europese Parlement in juni 2004. Tijdens deze verkiezingen wordt ook de eerste aandacht aan de Europese grondwet geschonken, waarover pas een jaar later een referendum volgt. In oktober 2004 versterkt de positie van Europa in het nieuws door het besluit van de Europese Commissie om akkoord te gaan met toetredingsonderhandelingen met Turkije, zij het onder groot voorbehoud. De onderhandelingen zouden in december dat jaar starten (zie ook in die maand een herleving van de aandacht). De Turkse regering maakt bezwaar tegen het feit dat aan Turkije strengere eisen wordt opgelegd dan aan andere kandidaat-lidstaten. In Nederland laat vooral het CDA van zich horen, dat grote zorgen uit over de mensenrechten in Turkije. Over de uitschieter in de aandacht voor nationale actoren in november 2004, ten tijde van het Turkije-debat, kunnen we kort zijn. De moord op Theo van Gogh op 2 november door Mohammed B. houdt de kranten in zijn greep.

2005: De vraag of de aandacht voor Europa vanaf mei 2005 toegeschreven kan worden aan de Europese grondwet kan eveneens bevestigend beant-

4 Door verschillende meetmethodes voor de periodes 1990-2003 en 2004-2006 kunnen de gemiddelde aantallen Europese (of nationale) referenties niet zonder meer vergeleken worden met het equivalent in de jaren 1990-2003 in tabel A.2.1. Er is vooralsnog echter geen reden te veronderstellen dat dit de verhouding tussen het gemiddeld aantal Europese en nationale referenties zou verstoren, omdat dit een relatieve waarde is. De gewijzigde methode heeft ook geen consequenties voor de relatieve aandacht voor Europa in figuren A2.1 tot en met A2.4, die dus wel te vergelijken zijn. Evenmin zijn er consequenties voor het aandeel artikelen op het totale nieuws (eerste rij van de tabellen), gezien de identieke selectiemethode voor de artikelen.

woord worden. Het neemt het overduidelijke deel van de aandacht in beslag. Het nieuws volgt de stemming in het land op de voet, maar houdt ook de stemming onder de Fransen, die een dag eerder naar de stembus gaan, nauwlettend in de gaten. We wezen al op de contra-intuïtieve bevinding dat vooral de EU-instituties en politici in 2004 rond de uitbreiding de aandacht trekken, terwijl dit vooral de lidstaten zijn rondom de grondwet in 2005. Kennelijk is er in afwachting van het Nederlandse referendum over de grondwet erg veel aandacht voor de positie van de overige lidstaten, met name Frankrijk. Het nieuws over de grondwet gaat heel sterk over het referendum zelf en de campagne eromheen (zie ook Kleinnijenhuis, Takens en Van Atteveldt 2005), ten koste van de inhoud van de grondwet en de positie van de instituties. Aan de andere kant wordt de uitbreiding juist wel in termen van mogelijke gevolgen voor de oude lidstaten gevoerd: wat zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt, wat zijn de financiële gevolgen van landbouwsubsidies aan nieuwe lidstaten. De tien nieuwe lidstaten worden uiteraard ook afzonderlijk besproken, maar toch vaak onder één noemer gebracht.

Bovenop het referendum komt later in juni nog een Europese top over de begroting voor 2007-2013. Na de afwijzingen van de Europese grondwet door Frankrijk en Nederland spreekt men nu in termen van crisis als het over de staat van Europa gaat. De crisis betreft niet alleen de grondwet, maar ook de discussie over de financiële bijdrage van de lidstaten aan de EU. Vooral de Britse wens tot korting, *the rebate*, lijkt een onoverbrugbare kloof tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk te slaan, terwijl Frankrijk stug weigert te snijden in de landbouwsubsidies.

In oktober 2005 treffen we een losstaande piek in de aandacht aan, ditmaal veroorzaakt door de vogelgriepedemie die Europa vanuit het oosten bedreigt. Landbouwminister Cees Veerman is er snel bij met een ophokplicht, die de EU in eerste instantie als overdreven beoordeelt. De EU legt importverboden op voor pluimvee uit landen als Griekenland, Turkije en Rusland. Bovendien genereren ook de WTO-onderhandelingen die in december zullen plaatsvinden, weer nieuws. De Verenigde Staten komen eindelijk met een voorstel om de importtarieven voor landbouwproducten te verlagen, dat beantwoord moet worden door de EU, wat Frankrijk veel te ver gaat.

2006: Het jaar 2006 is geen jaar van grote Europese gebeurtenissen. Na de afwijzing van de Europese grondwet zegt de Nederlandse regering een pauze te willen inlassen ten aanzien van Europa. Toch kent ook 2006 enkele Europese maanden, met name juli. In voorgaande jaren is de Doha-ronde van de WTO-onderhandelingen steeds op een mislukking uitgelopen, waardoor dit thema in juli 2006 nogmaals op de media-agenda verschijnt, en in Genève weer mislukt. Later die maand komt de G8 samen in St. Petersburg, onder meer om te bekijken of men de impasse kan doorbreken. Andere opvallende thema's zijn het wijnoverschot. De Europese Commissie laat miljoenen liters Zuid-Europese wijn omzetten in biobrandstof en industriële alcohol. Men vindt dit echter geen structurele oplossing en besluit de wijngaarden op te kopen en de boeren te ondersteunen met reclame en productverbetering. Tenslotte is een belangrijk onderwerp deze maand de crisis over de grote hoeveelheden immigranten die vanuit Afrika Spanje, Italië en Malta bereiken. Een Spaanse vissersboot met 51 drenkelingen aan boord wordt vijf dagen geblokkeerd buiten de territoriale wateren voor Malta. Malta kan de stroom niet meer aan en roept om assistentie vanuit de EU. Op 10 juli praten Afrikaanse en Europese ministers in de Marokkaanse hoofdstad Rabat over een actieplan om illegale immigratie terug te

dringen en legale immigratie te bevorderen. Tenslotte is er nog het opgelaaide conflict tussen Turks- en Grieks-Cyprus. De Turkse weigering Cyprus te erkennen hield in juni ook al de onderhandelingen over een mogelijke toetreding van Turkije tot de EU tegen.

Tot zover, een zichtbaarder Europa, maar alleen dankzij de spelregels

In het nieuws over de vier onderzochte beleidsterreinen vinden de twee beslissende momenten in de Europese integratie van 2004 en 2005, namelijk de toetreding van tien nieuwe lidstaten en het referendum over de Europese grondwet, grote weerklank. Deze gebeurtenissen verklaren waarom Europa in de jaren na 2003 zoveel meer aandacht heeft ontvangen van de Nederlandse pers dan in veel van de jaren ervoor. Dat de twee thema's mogelijk grote consequenties zouden hebben voor twee van de onderzochte beleidsthema's, namelijk landbouw en immigratie, maakt het des te logischer dat ze het issuespecifieke nieuws zo sterk domineren.

De meest prominente nieuwsitems overziend, lijkt, zoals ook in 1990-2003 het geval was, behalve de integratiekwesities zelf vooral internationaal toeverleg ertoe te doen. De WTO, waarbij niet de EU-ministers onderling, maar de EU als één blok onderhandelt met overige wereldmachten, is hier het meest opvallend. Onder de overige thema's vinden we de Europese verkiezingen en de kwestie van de Turkse toetreding en Cyprus, die betrekking hebben op de EU-instituten en de integratie zelf in plaats van op het dagelijkse werk van de EU. Het nieuws over de onderhandelingen over de Europese begroting en het internationale beraad over de toestroom van illegale Afrikaanse immigranten concentreert zich op het toeverleg. De begrotingsonderhandelingen staan daarnaast ook nog eens in het teken van crisis na afwijzing van de grondwet en van onenigheid tussen de Britten en de Fransen. De vogelgrieppepidemie genereert uiteraard ook nieuws over Europa in een uitzonderlijke context van crisis.

Het enige thema waarbij het meer dagelijkse politieke werk van de EU met een beleidsspecifieke inhoud boven komt drijven, is de oplossing die de Commissie aandraagt voor het wijnoverschot. Al met al mag de aandacht voor Europa vanaf 2004 danig gestegen zijn, dit is niet te danken aan de belangstelling die de Nederlandse pers voor de beleidsinhoudelijke betekenis van de EU heeft.

2.5 Conclusie

De aandacht voor Europa in de nationale berichtgeving lijkt te worden bepaald door klassieke nieuwswaarden. Conflict, crisis, directe relevantie voor het publiek (zoals referenda) en de concentratie van autoriteit (een premier is nieuwswaardiger dan een willekeurige ambtenaar), aangereikt in overzichtelijk verhaallijnen met een kop en een staart, winnen het van technische beschouwingen. Dit is een journalistieke regel die algemeen geldt voor de selectie van nieuws (Galtung en Ruge 1965; Altheide en Snow 1979; Patterson 1993; Blumler en Gurevitch 1995).

Vanwege het nog altijd complexe, langlopende en weinig concrete karakter van de Europese politiek, delft Europees nieuws al gauw het onderspit wanneer nieuwsitems voorhanden zijn die hoger scoren op nieuwswaarden (Gerhards 1993; Meyer 1999). Zo wint nieuws over het proces van integratie, over Europese toppen, over ruzies en crises het tussen 1990 en 2006 structureel van de dagelijkse beleidsbeslissingen in Brussel. Het politieke handwerk dat in Brussel wordt verricht en dat inmiddels bepalend is voor een aanzienlijke hoeveelheid nationaal beleid – zeker ook op twee van de vier onderzochte beleidsterreinen

– is op versnipperde, onsystematische en onopvallende wijze wel in nieuwsberichtgeving terug te vinden. Het is alleen de vraag of het publiek hieruit een reëel beeld van Europese relevantie kan samenstellen of Europese processen kan begrijpen. De werkelijke invloed van Europa wordt niet vertaald in media-aandacht.

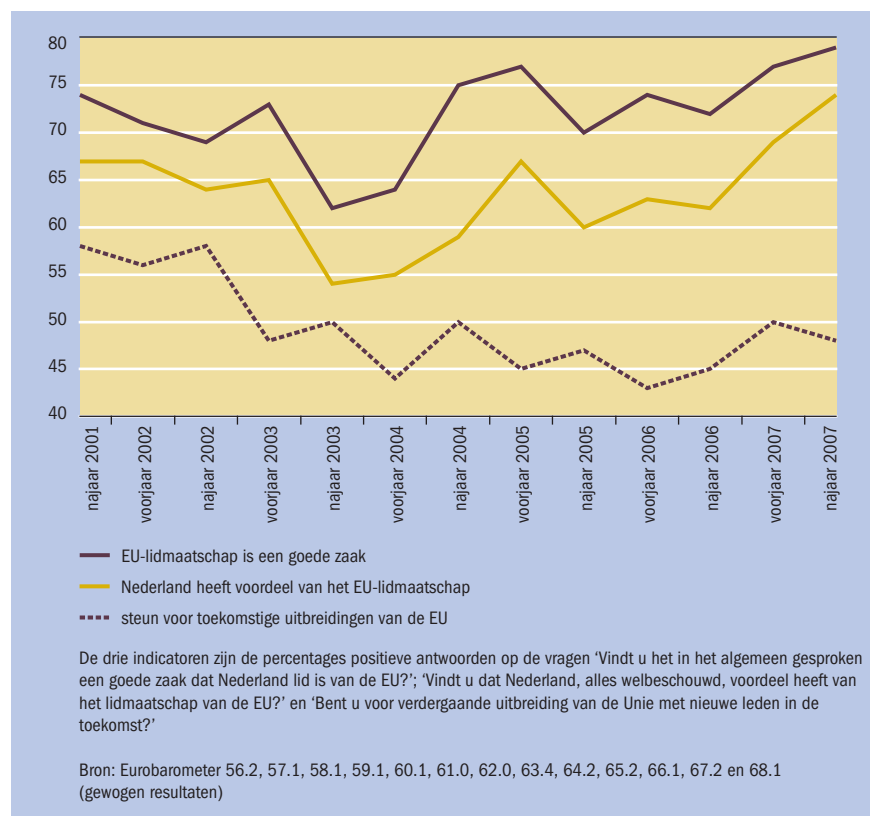
Hiermee zijn we terug bij de doelstelling van het kabinet-Balkenende IV om in de eerste plaats meer aandacht voor Europa te vragen, en in de tweede plaats, naast aandacht voor de spelregels van de EU, nu vooral meer aandacht voor de dagelijkse politieke betekenis van Europa te vragen. In Nederland, waar het nieuws vergeleken met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk lange tijd zoveel sterker nationaal georiënteerd is geweest, lijkt er ten aanzien van de vraag naar aandacht recent een inhaalslag te zijn gemaakt. Ten aanzien van de vraag naar het type nieuws dat men over Europa brengt, valt er in Nederland nog een wereld te winnen.

A3 De publieke opinie in Nederland

In dit hoofdstuk over houdingen in Nederland tegenover de EU besteden we achtereenvolgens aandacht aan de ontwikkelingen in de steun voor de EU (A3.1), aan de individuele achtergronden van (het gebrek aan) betrokkenheid (A3.2) en aan de (geringe) tevredenheid (A3.3).

3.1 Ontwikkelingen in de steun voor de EU

Een jaar geleden constateerden wij dat de steun voor de EU zich stabiliseerde en spraken wij de verwachting uit dat die steun onder invloed van een aantrekkende economie en een algemeen positiever opinieklimaat zou kunnen stijgen (CPB/SCP 2007: 59 en 71). Figuur A3.1 laat zien dat de steun voor het EU-lidmaatschap inderdaad is toegenomen in 2007. De houding tegenover toekomstige uitbreidingen vertoont fluctuaties, maar blijft sinds 2003 in dezelfde breedte.



De steun voor het Nederlandse lidmaatschap van de EU is sinds 1994 niet meer zo hoog geweest (niet zichtbaar in de figuur; zie CPB/SCP 2007: 33). Deze uitkomsten relativeren opnieuw het beeld dat Nederlanders sinds het referendum zoveel kritischer en negatiever over de EU zouden zijn.

Als we op de Eurobarometercijfers afgaan, blijken mensen buitengewoon positief over Europa te zijn: bijna 80% van de Nederlanders vindt eind 2007 het EU-lidmaatschap een goede zaak. Hoe zit dit in andere onderzoeken? Het is al vaker gebleken dat de resultaten van de Eurobarometer daarbij positief afsteken (zie bv. CPB/SCP 2006: 33). Voorbeelden van andere onderzoeken waarin de 'goede zaak'-vraag is gesteld, zijn Culturele veranderingen in Nederland 2006

(64% vindt het lidmaatschap een goede zaak), de internetenquête NederlandinEuropa 2006 (65%), het bijbehorende valideringsonderzoek¹ (57%) en een speciale doorvraagenquête over de EU die het SCP begin 2008 afnam (58%).² Deze cijfers liggen allemaal lager dan de cijfers van de corresponderende Eurobarometers. Voor deze verschillen zijn diverse verklaringen mogelijk. Zo is de Eurobarometer een langdurig vraaggesprek dat zich helemaal op Europa richt. In die context zal het belang van Europa zich wellicht sterker aan de respondenten opdringen; al pratende wordt Europa belangrijker en is men sneller positief. In andere onderzoeken wordt meestal maar een kort blokje vragen aan Europa gewijd, zonder introductie. Bovendien is de 'goede zaak'-vraag dan vaak de eerste vraag (NederlandinEuropa, valideringsonderzoek, doorvraagenquête). Verder wordt de Eurobarometer face-to-face afgenomen, terwijl een aantal andere onderzoeken (NederlandinEuropa, valideringsonderzoek, doorvraagenquête) internetonderzoeken zijn. In afwezigheid van een interviewer die op antwoord wacht, kunnen mensen hun gedachten langer laten gaan over de vraag. Bovendien maakt de anonimiteit van internet het mogelijk om makkelijker negatieve meningen te uiten. Tot slot verschilt de selectie van respondenten tussen de onderzoeken. Zo wordt bij de Eurobarometer een in principe representatieve steekproef benaderd, terwijl bij NederlandinEuropa respondenten zichzelf aanmeldden. Bij een dergelijke zelfselectie kunnen de resultaten weliswaar door herweging representatief worden gemaakt op een aantal bevolkingskenmerken, maar het is de vraag of daarmee ook wordt gecorrigeerd voor een eventuele bias in de opvattingen die men wil onderzoeken. Resultaten zijn afhankelijk van de onderzoeksopzet en de context waarin vragen worden gesteld en dat noopt ertoe om de cijfers van de Eurobarometer (maar ook van andere onderzoeken) met enige voorzichtigheid te gebruiken. Wij gebruiken de Eurobarometer voornamelijk voor vergelijkingen: tussen landen³, tussen groepen mensen en over de tijd. Om de waarde van dit soort vergelijkingen vast te kunnen stellen is het vooral belangrijk om te weten hoe stabiel zulke 'basisopvattingen' zijn: hebben mensen een echte mening over de EU, of zeggen ze de ene keer dit, en de andere keer dat? De doorvraagenquête geeft hier meer zicht op, doordat dezelfde mensen vier weken later nogmaals de vragen over 'goede zaak' en 'voordeel' (zie de Eurobarometer vragen in figuur A3.1) hebben beantwoord. Tabel A3.1 vat de resultaten samen.

Tabel A3.1

Individuele stabiliteit van opvattingen over de EU, 2008, opvattingen in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder en onveranderde opvattingen in procenten van de voorkeursgroepen van januari

	januari 2008	februari 2008	onveranderd in februari
vindt het EU-lidmaatschap van Nederland			
een goede zaak	58	55	82
goed noch slecht of weet niet	34	38	76
een slechte zaak	9	7	60
denkt dat Nederland van het EU-lidmaatschap			
voordeel heeft	54	52	80
weet niet	18	19	53
geen voordeel heeft	27	29	74

Bron: Europa doorvraagenquête 2008 (gewogen resultaten)

1 Uitgevoerd onder het internetpanel van NSS/Interview, gelijktijdig met het op zelfaangemelde gebaseerde NederlandinEuropa-onderzoek.

2 In hoofdstuk A4 wordt deze doorvraagenquête verder geïntroduceerd en geanalyseerd.

3 Zie hoofdstuk A1 en de daar in noot 1 gemaakte reserves.

Hieruit blijkt dat de overgrote meerderheid vier weken later nog dezelfde mening is toegedaan. Deze stabiliteit is het grootst bij de mensen die het EU-lidmaatschap positief beoordelen (82% stabiel) en de mensen die denken dat Nederland hier voordeel van heeft (80% stabiel). De mensen die het EU-lidmaatschap in eerste instantie negatief beoordelen wisselen makkelijker van standpunt: 40% is vier weken later neutraal of positief over het lidmaatschap. En van de mensen die niet weten of Nederland voordeel heeft van het EU-lidmaatschap, geeft bijna de helft hier vier weken later wel een mening over.⁴

3.2 De achtergronden van betrokkenheid

Deze paragraaf onderzoekt de achtergronden van betrokkenheid. Welke groepen scoren hoog op betrokkenheid en welke groepen laag. Gaat betrokkenheid samen met steun voor Europese samenwerking, of ook met kritiek? Wij gebruiken hiervoor weer de data van de doorvraagenquête over Europa uit begin 2008. Tabel A3.2 laat zien welke groepen hoog scoren op betrokkenheid en welke groepen laag. De maat voor betrokkenheid is samengesteld op basis van vier vragen: interesse in de EU, veronderstelde geïnformeerdeheid, aandacht voor berichtgeving over de EU en praten over de EU in het dagelijks leven. De meeste mensen tonen een matige betrokkenheid bij de EU. Een kwart van de mensen scoort laag op betrokkenheid, 12% scoort hoog.

Mannen, 55-plussers en hogeropgeleiden zijn beduidend sterker betrokken bij de EU dan vrouwen, mensen die jonger zijn dan 55 jaar en lager opgeleiden. Linkse en rechtse mensen scoren even hoog op betrokkenheid, terwijl mensen die zichzelf in het politieke midden plaatsen duidelijk lager scoren. Van belang is blijkbaar het hebben van een uitgesproken politieke overtuiging, ongeacht of die overtuiging links of rechts is. Onder krantenlezers zijn NRC- en nrc.next-lezers het meest betrokken bij de EU en Telegraaflezers het minst. Telegraaflezers scoren echter nog twee keer zo hoog op betrokkenheid als mensen die geen enkele krant lezen. (Gebrek aan) betrokkenheid bij de EU gaat dus samen met (gebrek aan) een meer algemene maatschappelijke interesse.

Tot slot scoren mensen met een uitgesproken opvatting over het Nederlandse EU-lidmaatschap (lidmaatschap is een goede dan wel een slechte zaak) beduidend hoger op betrokkenheid dan mensen die hierover geen mening hebben (lidmaatschap is noch goed, noch slecht). Betrokkenheid gaat blijkbaar zowel met steun als met kritiek gepaard, maar het eerste komt vaker voor dan het tweede. In betrokkenheid zit dus een zekere positieve bias, maar het grootste verschil zit in het wel of niet hebben van een mening over de EU.

De mensen met een geringe betrokkenheid bij de EU brengen we nog wat verder in kaart. Vermoed mag worden dat hun opstelling tegenover Europa minder stabiel is en gevoeliger voor plotselinge politisering met onvoorspelbare gevolgen (CPB/SCP 2005: 39). Om de risico's daarvan te verminderen of simpelweg vanuit een ideaal van betrokken en zich informerende burgers zal veel voorlichtingsbeleid erop gericht zijn juist deze mensen te bereiken. Waar zijn

4 Ondanks de lichte daling van het aantal voorstanders (van 58% naar 55% bij 'goede zaak'), hetgeen een aantal voorstanders tot vertrek 'dwingt', blijken voorstanders toch het meest stabiel. Bezien vanuit de macrotrend veranderen mensen met een neutrale of negatieve houding tegenover het EU-lidmaatschap vaak onnodig van standpunt: ze wisselen stuuivertje. De totale veranderlijkheid is 2,5 keer zo groot als op basis van de kleine macroverschuivingen nodig is.

ze frequent te vinden en waar niet? Figuur A3.2 brengt opvallende verschillen tussen groepen in kaart door combinatie van de kenmerken uit tabel A3.2.⁵

Onder middelbaar opgeleide vrouwen die jonger zijn dan 46 jaar en geen duidelijke mening hebben over het EU-lidmaatschap komt geringe betrokkenheid het vaakst voor. 58% van deze vrouwen scoort laag op betrokkenheid. Onder hoog opgeleide mannen die het EU-lidmaatschap positief beoordelen is dit slechts 4%. Wat opvalt is dat bij mannen betrokkenheid samengaat met steun. Betrokkenheid heeft bij mannen dus een positieve bias. Bij vrouwen is dit niet het geval: hier gaat betrokkenheid samen met het hebben van een mening over de EU, ongeacht of dit een positieve of een negatieve mening is.

Tabel A3.2

Betrokkenheid^a naar achtergrondkenmerken, 2008, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder (in procenten, horizontaal geperceenteerd)

		geringe betrokkenheid	matige betrokkenheid	sterke betrokkenheid
totaal		25	63	12
seks	man	18	65	18
	vrouw	32	61	7
leeftijd	15-24 jaar	28	63	10
	25-34 jaar	34	56	10
	35-44 jaar	25	67	8
	45-54 jaar	25	64	11
	55-64 jaar	19	62	19
	≥ 65 jaar	19	63	18
	opleidingsniveau	laag	33	58
middelbaar		23	65	12
hoog		13	66	20
links-rechts	links	19	65	16
	midden	33	59	8
	rechts	19	65	16
kranten ^b	leest AD	18	66	16
	leest NRC Handelsblad	8	62	30
	leest Telegraaf	22	65	13
	leest Trouw	12	63	25
	leest de Volkskrant	14	65	21
	leest Financieel Dagblad	11	61	28
	leest nrc.next	13	55	32
	leest Nederlands Dagblad	27	54	19
	leest geen enkele krant	41	53	6
opvatting over EU-lidmaatschap	goede zaak	15	69	16
	noch goed, noch slecht	42	52	6
	slechte zaak	24	62	13

a Betrokkenheid is een schaal, opgebouwd uit vier indicatoren (interesse in de EU, veronderstelde geïnformeertheid, aandacht voor berichtgeving over EU en praten over de EU in het dagelijks leven). Schaalbaarheid: Cronbach's alpha is 0,84.

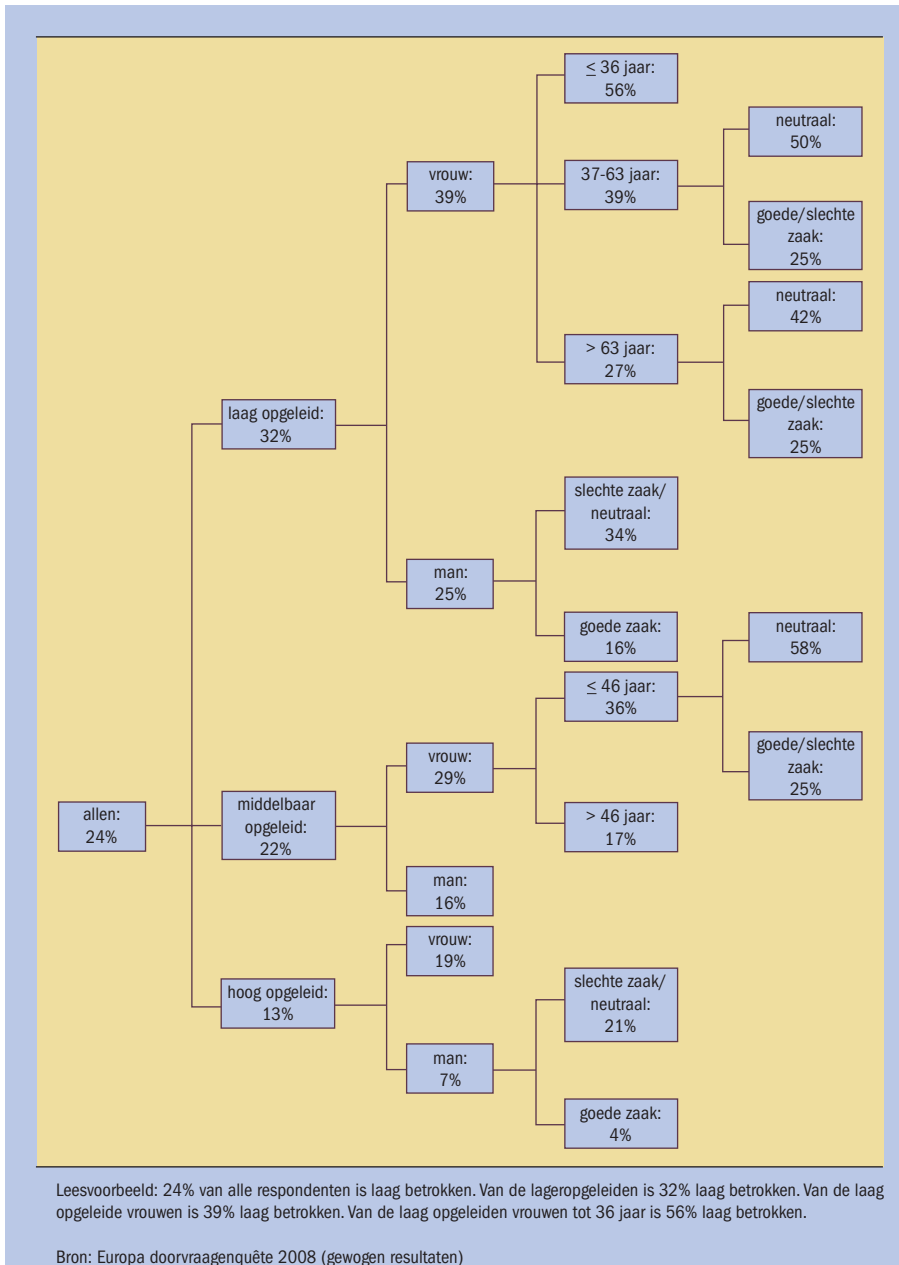
b Leest desbetreffende krant minimaal één dag per week.

Bron: Europa doorvraagenquête 2008 (gewogen resultaten)

5 De figuur is het resultaat van een 'Chi² Automatic Interaction Detection'-analyse (chaid). Uit alle variabelen van tabel A3.2 wordt voortschrijdend telkens de opdeling gekozen die het sterkst onderscheidt tussen groepen met veel en met weinig mensen met lage betrokkenheid. Persoonskenmerken kregen voorrang; pas als die geen significant onderscheid meer maakten, kon de opvatting over 'goede zaak' onderscheidend worden.

Figuur A.3.2

Lage betrokkenheid
in contrastgroepen,
bevolkingsgroepen van 15 jaar en
ouder, 2008 (in procenten)



3.3 Achtergronden van afwijzing van de EU

In hoofdstuk A1 (§ 1.4) keken we voor Nederland en vier andere landen naar individuele achtergronden van kennis over en steun voor de EU. Daar bleek dat mensen met meer opleiding en een grotere levenstevredenheid meer geneigd zijn om het EU-lidmaatschap een goede zaak te vinden. In de Europese Verkenning van 2007 bleek dat mensen met een positieve kijk op de ontwikkelingen in eigen land ook positiever tegenover de EU staan (CPB/SCP 2007: 48-49). We willen ons nu concentreren op groepen in de Nederlandse samenleving die zeer negatief zijn over de EU. Dat doen we op basis van het 21minuten.nl-onderzoek van 2007.⁶ Bij dat onderzoek past wel de waarschuwing dat het niet is gebaseerd op een representatieve steekproef, maar op zelfaanmelding en dat daarom niet uitgegaan mag worden van een betrouwbare schatting van meningen van de bevolking. Door sociaaldemografische herweging en vooral de herweging op stemgedrag

⁶ Zie www.21minuten.nl; met dank aan McKinsey voor het ter beschikking stellen van de data.

bij de verkiezingen van november 2006 zullen de resultaten echter wel een redelijke benadering van de bevolkingscijfers bieden. Er is in ieder geval weinig reden om te veronderstellen dat een eventuele vertekening zal verschillen tussen bevolkingsgroepen. Het gaat hier om de vergelijking van bevolkingsgroepen en dan biedt 21minuten.nl vanwege het grote aantal respondenten voordelen boven veel kleinere enquêtes waarbij representatieve steekproeven worden benaderd.⁷

Voor we overgaan op een algemene maat van afwijzing van de EU, behandelen we tabel A3.3, die inzicht biedt in de steun voor een aantal stellingen over Europa. Deze stellingen wijken af van de Eurobarometer vragen en kunnen een ander idee geven van wat het Nederlandse publiek belangrijk vindt. De stellingen zijn at random aan selecties respondenten voorgelegd en zijn hier geordend naar onderwerp: betrokkenheid, voordelen van een sterk Europa, de interne verhoudingen en grootte van de EU, en de voor- en nadelen van het EU-lidmaatschap voor Nederland.

Tabel A3.3

Opvattingen over het Nederlandse EU-lidmaatschap van 15-69-jarigen, 2007 (in procenten)

	(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens	weet niet
De Nederlandse burger wordt voldoende betrokken bij belangrijke beslissingen in het Europees Parlement.	62	19	11	8
De besluiten in het Europees Parlement zijn onvoldoende bekend bij de Nederlandse burger.	7	10	77	6
Een sterk Europa is belangrijk voor de concurrentie met nieuwe economische machten, zoals India en China.	9	17	67	7
Een sterk Europa is goed voor de politieke balans in de wereld.	10	19	64	7
Een sterk Europa is een goed tegenwicht voor de macht van de Verenigde Staten.	14	18	60	7
Grote landen hebben te veel macht binnen Europa.	8	19	65	8
De Europese Unie is te groot geworden.	18	25	49	8
De Europese Unie moet meer landen toe laten treden.	59	23	11	7
De Nederlandse identiteit wordt bedreigd door de Europese eenwording.	30	18	46	6
Europese samenwerking helpt Nederland economisch verder te komen.	21	27	43	9
Europa kost Nederland meer dan het oplevert.	16	20	51	13
Een hechte samenwerking met andere Europese landen biedt Nederland meer voordelen dan nadelen.	18	25	48	8
De komst van werknemers uit andere EU-landen biedt Nederland meer voordelen dan nadelen.	45	24	22	9

Bron: 21minuten.nl 2007 (gewogen resultaten) (n = 16.387-16.492)

Meerderheden zijn van mening dat de Nederlandse bevolking onvoldoende betrokken is bij het Europees Parlement en onvoldoende bekend met zijn besluiten. De drie vermelde voordelen van een sterk Europa worden ook door meerderheden onderschreven, evenals de stelling dat de grote landen te veel macht hebben. Ongeveer de helft vindt dat de EU inmiddels te groot is en voor verdere uitbreidingen bestaat weinig steun (bij 11% van de ondervraagden). De als laatste opgenomen stellingen over de voor- en nadelen van het EU-lidmaatschap voor Nederland tonen een zekere ambivalentie van het publiek. Er zijn

7 Wat de selectieve mobilisatie van respondenten betreft is de 21minuten.nl-enquête vergelijkbaar met de in een eerdere Europese Verkenning gebruikte internetenquête Nederland in Europa (CPB/SCP 2006: 33-34). Overigens moet wel worden bedacht dat het probleem van zelfselectie zich ook voordoet bij de respons in aselect samengestelde steekproeven.

aanzienlijk meer mensen die denken dat het lidmaatschap ons meer kost dan oplevert, maar ook aanzienlijk meer mensen die denken dat de voordelen van het lidmaatschap groter zijn dan de nadelen. De bedreiging van de Nederlandse identiteit en de komst van werknemers uit EU-landen naar Nederland zijn punten van zorg voor grote groepen.

Een grotere groep respondenten in het onderzoek is verzocht om twee algemene waarderingen van de EU, namelijk met vragen naar vertrouwen en naar tevredenheid. Tabel A3.4 toont de vragen en de combinaties van antwoorden, waarbij de 15% 'weet niet'-reacties zijn toegevoegd aan de neutrale antwoorden. Ruim de helft van de ondervraagden is dan tevreden noch ontevreden en een derde kan niet kiezen tussen enerzijds weinig of geen en anderzijds een beetje of veel vertrouwen. Hoewel voorstelbaar is dat iemand in principe wel vertrouwen heeft in de EU, maar over het feitelijk functioneren zeer negatief oordeelt, of omgekeerd een goed functionerend bestuur ziet dat niet te vertrouwen is omdat het verwerpelijke dingen wil, hangen vertrouwen en tevredenheid toch sterk samen ($r = 0,72$).

in hoeverre bent u tevreden over het functioneren van de Europese Unie?						
hoeveel vertrouwen heeft u in de Europese Unie?	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal en 'weet niet'	tevreden	zeer tevreden	totaal
geen vertrouwen	8	4	2	0	0	14
weinig vertrouwen	1	15	12	0	0	29
neutraal en 'weet niet'	0	3	28	1	0	32
een beetje vertrouwen	0	2	10	9	0	21
veel vertrouwen	0	0	1	3	0	4
totaal	10	24	53	13	1	100

Bron: 21minuten.nl 2007 (gewogen resultaten) (n = 44.388)

Tabel A3.4

Vertrouwen in de EU en tevredenheid met haar functioneren, 15-69-jarigen, 2007 (in procenten)

We kijken in het volgende naar de 8% die door de combinatie van 'zeer ontevreden' en 'geen vertrouwen' blijkt geeft van een sterke afwijzing van de bestaande EU. Wie zijn deze mensen? Ze wijken vanzelfsprekend af in hun oordelen over de stellingen die in tabel A3.3 staan. Van de 8% sterke afwijzers stemt 80% in met de stelling dat de Nederlandse identiteit wordt bedreigd door de Europese eenwording (tegen 46% van alle ondervraagden in tabel A3.3) en 83% met de stelling dat Europa Nederland meer kost dan het oplevert (tegen 51% van allen); 18% stemt in met de stelling dat Europese samenwerking Nederland helpt economisch vooruit te komen (allen: 43%) en 27% met de stelling dat een sterk Europa goed is voor de politieke balans in de wereld (allen: 64%). Mogelijk bieden deze specifieke opvattingen over Europa een verklaring voor de algemeen afwijzende houding, maar het omgekeerde kan evenzeer het geval zijn: vanuit een zeer negatieve houding zal men geneigd zijn om voordelen af te wijzen en nadelen te onderschrijven.

Tabel A3.5 geeft in procenten aan hoe groot het aandeel sterke afwijzers is in diverse bevolkingsgroepen en vervolgens wordt vermeld hoe sterk de statistische effecten van het al of niet behoren tot die bevolkingsgroepen is op de kans om een sterke afwijzer te zijn. Daarbij gaat het om effecten waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat mensen tegelijkertijd tot verschillende bevolkingsgroepen behoren, in de eerste effectenkolom alleen sociaaldemografische groepen en in de tweede inclusief groepen met overeenkomstige opvattingen en politieke voorkeuren.

Tabel A3.5

Achtergronden van een sterke afwijzing van de EU en effecten, 15-69-jarigen (in procenten)

	sterke afwijzing	effecten ^a	
		sociale positie	+ voorkeuren
allen	8		
sekses			
man (referentiecategorie)	12	-	-
vrouw	5	0,39***	0,42***
leeftijd:			
15-29 jaar	6	0,50***	0,52***
30-49 jaar (referentiecategorie)	9	-	-
50-69 jaar	9	0,87**	0,98
opleidingsniveau			
laag (t/m lbo)	11	1,14	1,10
midden (referentiecategorie)	9	-	-
hoog (havo+)	6	0,56***	0,81***
sociale positie			
scholier of student	5	0,83	1,01
zelfstandige	9	1,00	0,87*
particuliere werknemer (referentiecategorie)	8	-	-
werknemer collectieve sector	8	0,81***	0,94
werkloos of arbeidsongeschikt	14	1,11	0,90
huisvrouw of -man	7	0,80**	0,76***
netto maandelijks huishoudinkomen			
laag (< € 2000)	10	1,17**	1,07
midden (referentiecategorie)	8	-	-
hoog (≥ € 3500)	7	0,70***	0,91
Partijkeuze TK-verkiezingen 2006			
CDA (referentiecategorie)	6		-
PvdA	5		0,65***
SP	10		1,36***
VVD	7		0,96
PVV	24		2,63***
GroenLinks	1		0,26***
ChristenUnie	10		1,42**
D66	3		0,40***
Partij voor de Dieren	15		1,43**
SGP	13		2,23***
EénNL	28		2,26***
'ik voel me voldoende vertegenwoordigd in de politiek'			
(helemaal) mee oneens	13		2,33***
neutraal (referentiecategorie)	3		-
(helemaal) mee eens	3		0,99
tevreden met de Nederlandse samenleving			
(zeer) ontevreden	18		2,15***
neutraal (referentiecategorie)	6		-
(zeer) tevreden	4		0,77***
vertrouwen in Nederlandse burgers			
geen of weinig	19		1,47***
neutraal (referentiecategorie)	6		-
een beetje of veel	5		0,76***
Nagelkerke pseudo r ²		0,06	0,23

a Effecten zijn relatieve kansenverhoudingen; er is geen effect als de coëfficiënt 1 is, een negatiever effect naarmate het de 0 meer nadert en een positiever effect naarmate het groter is. * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$ en *** = $p < 0,001$ (tweezijdig).

Bron: 21minuten.nl 2007 (gewogen resultaten) (n = 33.382)

De tabel laat een opmerkelijk sekseverschil zien. Bij de mannen is het aandeel sterke afwijzers van de EU met 12% aanzienlijk groter dan bij vrouwen (5%). Opvallend groot is het aandeel verder bij werklozen en arbeidsongeschikten (14%), stemmers op de SGP (13%), Partij voor de Dieren (15%) en bovenal de PVV (24%) en EénNL (28%), en verder mensen die zich niet vertegenwoordigd voelen in de politiek (13%), niet tevreden zijn met de Nederlandse samenleving (18%) en weinig of geen vertrouwen zeggen te hebben in hun medeburgers (19%). Houdt men rekening met de overlap tussen groepen, dan blijft het zo dat vrouwen aanzienlijk minder geneigd zijn tot sterke afwijzing. Ook hoger opgeleiden zijn daartoe minder geneigd, evenals jongeren in vergelijking met 30-49-jarigen, ouderen in vergelijking met die groep ook minder zolang niet wordt gecorrigeerd voor verschillen in voorkeuren. Bij de sociale positie zorgt correctie voor de andere kenmerken ervoor dat werkloosheid en arbeidsongeschiktheid geen effect meer hebben.⁸

De grote verschillen tussen mensen met verschillende partijvoorkeuren en verschillende opvattingen over hun vertegenwoordiging in de politiek en over de Nederlandse samenleving worden niet 'wegverklaard' door andere verschillen. Deze resultaten bevestigen het idee dat afwijzing van de EU veel te maken heeft met onvrede over de Nederlandse samenleving en politiek.

De afwijzing van de EU verschilt ook sterk naar partijvoorkeur bij de Kamerverkiezingen van 2006. Tegenover een gering aandeel afwijzers bij de stemmers op Groenlinks (1%) en D66 (3%) staat een groot aandeel afwijzers bij de stemmers op EénNL (28%) en de PVV (24%). Deze verschillen worden ook niet 'wegverklaard' door de andere kenmerken. Dat geldt ook voor de effecten van de als laatste in tabel A3.5 opgenomen kenmerken. De kans op afwijzing van de EU is aanzienlijk groter naarmate mensen een negatieve houding hebben tegenover de Nederlandse politiek en samenleving. Wie zich niet vertegenwoordigd weet in de politiek, ontevreden is over het land en weinig of geen vertrouwen heeft in medeburgers, zal vaak ook ontevreden en wantrouwig tegenover Europa staan.

8 Wat de werkenden betreft, biedt 21minuten.nl door zijn omvang de mogelijkheid om ook een indicatie te geven van sectorale verschillen. Van 29.101 respondenten is bekend in welke sector zij werkzaam zijn (per sector minimaal 248 respondenten). In volgorde van een oplopend percentage sterke afwijzers: juridische dienstverlening 1; gezondheidszorg 4; horeca 5; onderwijs 5; detailhandel 5; zakelijke dienstverlening 8; overige dienstverlening 8; groothandel/tussenhandel 8; IT/automatisering 9; financiële instellingen 10; overheid (niet politie en leger) 10; journalistiek 11; transport/opslag 11; industrie 11; landbouw/visserij 12; leger 12; politie 13; bouwnijverheid 15; en nutsbedrijven 15.

A4 De veranderlijkheid van opvattingen

4.1 Opvattingen in enquêtes

In de hoofdstukken A1 en A3 lieten we zien dat opvattingen over de EU blijkens enquêtes in Nederland erg positief zijn. Nederlanders steken positief af bij andere Europeanen en de steun is het laatste jaar alleen maar verder gestegen. Tegelijkertijd spiegelen de media ons een ander beeld voor: Nederlanders zouden sinds het referendum van 1 juni 2005 kritischer en negatiever zijn over de Europese eenwording. Ook focusgroepen, waarover wij in eerdere Europese Verkenningen rapporteerden (o.a. CPB/SCP 2005: 34-38 en 2006: 28-30), laten een negatiever beeld zien. Naast de abstracte steun, gemeten in enquêtes, zouden veel concrete ergernissen over Brussel staan. Dit roept de vraag op wat de waarde is van opvattingen over de EU zoals die uit enquêtes naar voren komen. In hoeverre meten die wat mensen echt vinden van de EU? In hoofdstuk A1 bleek dat slechts een (zeer) beperkt aantal mensen bekend is met het Europese nabuurschapsbeleid (ENP) – in Nederland 14%, gemiddeld in de lidstaten 23% – terwijl toch een grote meerderheid voorstander is van de doelstellingen daarvan. Iets dergelijks signaleerde ook NRC Handelsblad (28-01-2008: ‘Eurobarometer zegt: ja’).

De Europese Commissie peilt graag de mening van Europeanen. En die mening steunt vaak het EU-beleid. [...] Een overweldigende meerderheid van 80 procent van de Europeanen vond dat Europa een eigen satellietstelsel (Galileo) moest opzetten. Opmerkelijker: de steun voor het project was het grootst in Bulgarije, Roemenië en Cyprus. In die landen was Galileo ook het minst bekend: 71 tot 82 procent had er nog nooit van gehoord.

De schrijver lijkt er vanuit te gaan dat geënquêteerde opvattingen over zaken die men niet kent betekenisloos zijn. Dat is echter niet vanzelfsprekend. In het echte leven zijn mensen voor een plan van partij A en tegen een plan van partij B vanwege sympathie voor A en antipathie tegen B, niet omdat ze zich in de plannen hebben verdiept. Men kan voor een Europees satellietstelsel zijn omdat men een hekel heeft aan Amerikanen, sowieso voor nieuwe technologie is, in het algemeen voor Europese projecten is, enzovoort. Het kan dan zijn dat de opvattingen die in een enquête worden geuit over een onbekend Europees satellietstelsel een basishouding tot uitdrukking brengen, en daarmee toch betekenis hebben. In paragraaf 4.2 behandelen we inzichten uit de literatuur. Daarin wordt vaak gesuggereerd dat opvattingen veelzeggender zijn naarmate ze stabiel zijn. Om meer licht te werpen op de waarde van enquêteopvattingen over Europa gaan we in paragraaf 4.3 na hoe veranderlijk opvattingen in enquêtes zijn: hoe stabiel in de tijd en hoe standvastig volgehouden als men met tegenargumenten wordt geconfronteerd? Verandering onder invloed van tegenargumenten betekent op zich natuurlijk niet dat de aanvankelijke opvatting geen betekenis had. Interessant is wel om te weten, hoe massaal mensen van mening veranderen en hoe bevolkingsgroepen daarin verschillen.

4.2 Inzichten uit de literatuur

Niet alleen journalisten en politici kijken verschillend aan tegen enquêteresultaten over Europa, ook onderzoekers doen dat. Vaak gaan ze er maar vanuit dat de beschikbare metingen ‘echte’ opvattingen zijn en proberen ze verschillen en ontwikkelingen daarin te verklaren uit persoonlijke achtergronden, politieke voorkeuren of bepaalde gebeurtenissen. Soms trekken ze echter ook radicaal in twijfel of er wel meningen te peilen zijn over dit onderwerp. Dan wijzen ze erop

dat opvattingen over politiek in het algemeen, en de EU in het bijzonder, in hoge mate ongestructureerd en ongefundeerd zijn, en dat je eigenlijk van 'non-attitudes' zou moeten spreken. In deze paragraaf kijken we kort naar de verschillende benaderingen van geënquêteerde meningen over Europa.

Onderzoekers houden zich al decennialang bezig met de vraag welke factoren de houdingen van burgers over de Europese integratie bepalen. Onderzoek naar verklaringen voor steun wordt al gedaan sinds het begin van de Europese samenwerking in de jaren vijftig, maar is de laatste twee decennia duidelijk in een stroomversnelling terechtgekomen. Tegelijkertijd is in de loop der jaren de focus van het onderzoek naar steun voor Europese integratie verschoven. De verklaringen die van belang worden geacht lijken enigszins aan mode onderhevig. Politieke waarden, cognitieve mobilisatie, rationele kosten-batenanalyses, binnenlandse politieke voorkeuren en culturele identiteit doen de ronde als mogelijke verklaringen.¹ Hoewel de verklaringen inhoudelijk verschillen, hebben deze onderzoeken met elkaar gemeen dat zij er impliciet van uitgaan dat mensen werkelijk opvattingen hebben over Europese integratie, die je op zinvolle wijze kunt meten en verklaren. Scheuer (2006) trekt deze conclusie expliciet op basis van haar onderzoek naar de achterliggende structuren van opvattingen over de EU. Zij laat zien dat opvattingen van mensen op één meetmoment (binnen één enquête) logisch samenhangen en consistent zijn. Hieruit concludeert zij dat mensen werkelijke en coherente opvattingen over de EU hebben. Wat in haar onderzoek echter buiten beschouwing blijft, is in hoeverre de opvattingen van één persoon over de tijd een coherente samenhang vertonen.

Anderen hebben hun twijfels bij de 'echtheid' van dit soort opvattingen. Waar sommige onderzoekers zich richten op de vraag hoe we steun voor de Europese integratie kunnen verklaren, stellen andere onderzoekers dat er eigenlijk niets te verklaren valt, omdat opvattingen over politieke onderwerpen in hoge mate ongestructureerd en onstabiel zouden zijn. In dit verband introduceerde Converse (1962, 1974) de term non-attitudes. Hij veronderstelde dat achter de antwoorden op enquêtevragen veel non-attitudes schuilgaan: mensen hebben nog nooit over een bepaald politiek onderwerp nagedacht, maar geven desgevraagd toch een mening. Hij baseerde deze veronderstelling onder andere op de lage statistische samenhang tussen antwoorden op dezelfde enquêtevraag op verschillende tijdstippen. Volgens Converse hangen non-attitudes samen met gebrekkige geïnformeerdeheid en geringe betrokkenheid.

Zaller (1992) bouwde voort op het werk van Converse. Ook hij stelt dat meningsvorming over politieke thema's afhankelijk is van de hoeveelheid politieke kennis die iemand heeft. Volgens Zaller vormen mensen ter plekke een mening als ze met een enquêtevraag geconfronteerd worden. Hierbij maken zij gebruik van de ideeën die het makkelijkst bereikbaar zijn ('top of mind'). Het 'elite-discours', waar mensen via de media kennis van nemen, bepaalt welke ideeën dit zijn. De oorzaak van instabiliteit in antwoordpatronen is dat verschillende overwegingen op verschillende momenten actueel zijn. Een belangrijke veronderstelling van Zaller is dat mensen met een groter politiek bewustzijn selectiever zijn in de informatie die ze internaliseren. Dit zie je terug in hun antwoorden op gesloten enquêtevragen, die over de tijd een veel grotere stabiliteit en ideologische consistentie vertonen.

¹ Zie o.a. Inglehart (1970, 1977, 1997); Gabel (1998); Eichenberg en Dalton (1993); Anderson (1998); McLaren (2002); Hooghe en Marks (2004); De Vreese (2004); De Vreese en Boomgaarden (2005).

De literatuur over non-attitudes suggereert dat het van groot belang is dat mensen relevante kennis over de EU hebben. Alleen bij goed geïnformeerde burgers die geïnteresseerd zijn in het onderwerp zou er sprake zijn van ‘echte’ opvattingen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe veranderlijk opvattingen over de EU zijn, en of veranderlijkheid inderdaad samenhangt met een gebrek aan kennis en betrokkenheid.

4.3 De doorvraagenquête

In paragraaf 4.1 stelden we dat er een kloof gaapt tussen de positieve stemming over de EU zoals die uit enquêtes naar voren komt en de vaak wat negatievere en soms ook cynische toon van het publiek volgens focusgroepen en de media. Daarnaast is onduidelijk hoe ‘echt’ en hoe veranderlijk opvattingen over de EU zijn. Om meer licht op beide zaken te werpen, wordt hier een nieuwe onderzoeksmethode geïntroduceerd: de doorvraagenquête.² In een doorvraagenquête worden interactieve elementen toegevoegd aan een traditionele enquête met als doel een ‘normale’ conversatie na te bootsen. Afhankelijk van de opvatting van een respondent wordt een tegenargument gepresenteerd en een vervolgvraag gesteld. Met tegenargumenten wordt als het ware geprobeerd mensen van het tegendeel te overtuigen. Vervolgens wordt gevraagd of mensen op basis van dit tegenargument van mening veranderen, of dat ze bij hun standpunt blijven. Een doorvraagenquête biedt niet alleen inzicht in de veranderlijkheid van opvattingen, maar ook in de argumenten die mensen in hun meningsvorming beïnvloeden en de ‘houdbaarheid’ van meningsverandering (hoe lang houden veranderingen van mening aan?).

Begin 2008 nam het SCP een doorvraagenquête over de EU af onder tweeduizend respondenten.³ In totaal beantwoordde elke respondent zeventien vragen: negen achtergrondvragen en vier keuzeproblemen met een bijbehorend tegenargument. De achtergrondvragen hadden betrekking op algemene opvattingen over, kennis van en interesse in Europa. De keuzeproblemen betroffen meer specifieke Europese kwesties, zoals voorkeuren voor gemeenschappelijk Europees beleid op diverse beleidsterreinen en de toetreding van Turkije. Er is gekozen voor keuzeproblemen met een zekere mate van actualiteit, waarvan verwacht mocht worden dat mensen zich er een voorstelling van konden maken. Afhankelijk van of een respondent zich voor of tegen een bepaalde kwestie uitsprak is een vervolgvraag gesteld. Voorstanders is een contra-argument voorgelegd, tegenstanders een pro-argument. Vervolgens is gevraagd of mensen door dit argument van mening veranderden, of dat ze bij hun standpunt bleven. In totaal zijn acht keuzeproblemen getoetst.⁴

Ter verduidelijking een voorbeeldvraag met tegenargumenten. Eerst is alle respondenten een inleidende vraag voorgelegd:

Bent u voor of tegen een gemeenschappelijk Europees asielbeleid?

Voorstanders kregen vervolgens de vraag:

Zou u nog steeds voor gemeenschappelijk asielbeleid zijn als Nederland hierdoor meer asielzoekers moet opnemen, of zou u dan van mening veranderen?

² In de wetenschappelijke literatuur ook wel survey experiment genoemd (Gaines et al. 2007).

³ Het veldwerk is gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvoor ook een uitgebreider verslag van het onderzoek is gemaakt (Wennekers 2008).

⁴ Op willekeurige wijze is bepaald of mensen keuzeprobleem 1 t/m 4 of keuzeprobleem 5 t/m 8 kregen voorgelegd. Per respondent zijn slechts vier keuzeproblemen voorgelegd om ‘keuzemoehheid’ te voorkomen. Bij iedere respondent is op willekeurige wijze bepaald in welke volgorde de vier keuzevragen werden gesteld, zodat de volgorde geen invloed kon hebben op de resultaten.

Tegenstanders werd gevraagd:

Zou u nog steeds tegen gemeenschappelijk asielbeleid zijn als asielzoekers hierdoor eerlijk over Europese landen verdeeld worden, zodat Nederland minder asielzoekers hoeft op te nemen, of zou u dan van mening veranderen?

Mensen hadden de mogelijkheid bij hun mening te blijven, van mening te veranderen of aan te geven dat ze aan het twijfelen waren gebracht. Een maand na de eerste meting is de deelnemers gevraagd nogmaals hun mening te geven over dezelfde kwesties. Hiermee is getoetst hoe lang veranderingen van mening aanhouden. Daarnaast zijn ook twee algemene vragen (of men het EU-lidmaatschap een goede zaak vindt en of men denkt dat Nederland hier voordeel van heeft) opnieuw aan de deelnemers voorgelegd. Hieraan is in hoofdstuk A3 aandacht besteed.

In deze paragraaf laten we zien hoe veranderlijk opvattingen over de EU zijn, welke argumenten overtuigingskracht hebben en of veranderingen van mening aanhouden. Waar mogelijk besteden we aandacht aan de verschillen tussen groepen mensen.⁵ Tabel A4.1 geeft een eerste beeld van de veranderlijkheid op de verschillende issues. In de eerste kolom wordt de beginvraag vermeld. Kolom 2 en 3 geven aan hoeveel mensen in eerste instantie voor en tegen zijn. Samen tellen deze twee kolommen op tot 100%. Kolom 4 vermeldt het tegenargument voor respectievelijk de voorstanders en de tegenstanders. Kolom 5, 6 en 7 geven weer hoeveel mensen er op basis van het tegenargument bij hun mening blijven, gaan twijfelen en van mening veranderen. Ook deze kolommen tellen op tot 100%. Ter verduidelijking een leesvoorbeeld: 71% van de mensen is voor een gemeenschappelijk Europees asielbeleid (kolom 2). Aan deze mensen wordt vervolgens gevraagd of ze nog steeds voor gemeenschappelijk Europees asielbeleid zouden zijn als Nederland hierdoor meer asielzoekers moet opnemen. In dat geval is 41% nog steeds voor gemeenschappelijk Europees asielbeleid (kolom 5), 18% gaat twijfelen (kolom 6) en 41% verandert van mening (kolom 7).

Bij bestudering van tabel A4.1 valt direct de forse veranderlijkheid op: een substantieel aantal mensen komt door het tegenargument op andere gedachten. De veranderlijkheid varieert tussen de 10% (van de tegenstanders van de toetreding van Turkije die werden overtuigd door een economisch argument) en 65% (van de voorstanders van Europees drugsbeleid die tot inkeer kwamen door een stijging van de drugsgelateerde criminaliteit). Het blijkt gemiddeld makkelijker om voorstanders in tegenstanders te veranderen dan andersom.⁶

5 De 'houdbaarheid' van meningsveranderingen kan vanwege de kleine aantallen niet worden uitgesplitst naar achtergrondkenmerken.

6 De totale som van veranderlijkheid (kolom 7) is 318 procentpunten bij de voorstanders versus 193 procentpunten bij de tegenstanders.

beginvraag ^a	reactie ^b		tegenargument	reactie ^c		
	is voor	is tegen		blijft bij mening	gaat twijfelen	verandert van mening
Bent u voor of tegen een gemeenschappelijk Europees asielbeleid?	71		Zou u nog steeds voor gemeenschappelijk asielbeleid zijn als Nederland hierdoor meer asielzoekers moet opnemen?	41	18	41
		29	Zou u nog steeds tegen gemeenschappelijk asielbeleid zijn als asielzoekers hierdoor eerlijker over Europese landen verdeeld worden, zodat Nederland minder asielzoekers hoeft op te nemen?	27	27	46
Bent u voor of tegen een gemeenschappelijk Europees drugsbeleid?	77		Zou u nog steeds voor gemeenschappelijk drugsbeleid zijn als dit in Nederland tot meer drugsgerelateerde criminaliteit leidt?	20	15	65
		23	Zou u nog steeds tegen gemeenschappelijk drugsbeleid zijn als dit betekent dat er in Nederland minder drugsoverlast is?	50	24	27
Bent u voor of tegen intensievere samenwerking met 16 buurlanden van de EU, zoals bijvoorbeeld Marokko en de Oekraïne?	46		Zou u nog steeds voor intensievere samenwerking met buurlanden zijn als hierdoor vijandigheid richting de EU ontstaat vanuit andere naburige landen (bv. Rusland of Iran)?	47	27	25
		54	Zou u nog steeds tegen intensievere samenwerking met buurlanden zijn als Europa hierdoor veiliger en stabiel zou worden?	26	38	36
Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de EU? ^d	34		Zou u nog steeds voor toetreding zijn als veel Turken werk gaan zoeken in Nederland, waardoor sommige Nederlandse werknemers hun baan verliezen?	42	25	33
		66	Zou u nog steeds tegen toetreding zijn als Nederlanders er hierdoor gemiddeld 300 euro per jaar op vooruitgaan?	60	30	10
Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de Europese Unie? ^d	31		Zou u nog steeds voor toetreding zijn als door toenemende immigratie van Turken naar Nederland de islam dominant wordt in het Nederlandse straatbeeld?	33	24	43
		69	Zou u nog steeds tegen toetreding zijn als hierdoor de spanningen tussen het Westen en de islamitische wereld verminderen?	52	28	20
Belangrijke Europese beslissingen kunnen momenteel alleen genomen worden als alle EU-landen het ermee eens zijn. Als één land het niet met een besluit eens is, gaat het besluit niet door. Dit heet het vetorecht. Bent u voor of tegen de afschaffing van dit vetorecht?	58		Zou u nog steeds voor afschaffing van het vetorecht zijn als er hierdoor door een meerderheid van EU-landen besluiten worden genomen die zeer ongunstig zijn voor Nederland?	36	31	33
		42	Zou u nog steeds tegen afschaffing van het vetorecht zijn als hierdoor andere lidstaten hun vetorecht gebruiken om EU-besluitvorming op allerlei terreinen te blokkeren?	39	43	18
Bent u voor of tegen het direct toelaten van werknemers uit nieuw toegetreden EU-landen op de Nederlandse arbeidsmarkt?	31		Zou u nog steeds voor het direct toelaten van werknemers zijn als hierdoor de druk op de Nederlandse sociale zekerheid toeneemt?	43	28	29
		69	Zou u nog steeds tegen het direct toelaten van werknemers zijn als dit leidt tot meer economische groei in Nederland?	46	37	17
Bent u voor of tegen een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid?	67		Zou u nog steeds voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid zijn als Nederland hierdoor geen toelatings- en inburgeringsexamen meer mag eisen van immigranten?	35	16	49
		33	Zou u nog steeds tegen een gemeenschappelijk immigratiebeleid zijn als de Nederlandse overheid hierdoor veel kosten bespaart, of zou u dan van mening veranderen?	50	37	13

a De ene helft (n = 1000) van de respondenten kreeg de eerste vier vragen voorgelegd, de andere helft de tweede vier vragen. De vragen zijn in willekeurige volgorde aan de respondenten gesteld.

b De voorstanders ('zeker' en 'eerder' voor) en tegenstanders ('zeker' en 'eerder' tegen) tellen op tot 100%.

c De categorieën 'blijft bij mening', 'gaat twijfelen' en 'verandert van mening' tellen op tot 100%.

d De vraag over de toetreding van Turkije is in beide subgroepen gesteld om zowel een economisch als een identiteitsargument te kunnen testen.

Bron: Europa doorvraagenquête 2008

Tabel A4.1

Opvattingen over de EU en hun veranderlijkheid, bevolking van 15 jaar en ouder, 2008 (in procenten)

Welke groepen veranderen makkelijk van mening en welke niet? Tabel A4.2 biedt een overzicht van de totale veranderlijkheid naar achtergrondkenmerken. Veranderlijkheid is hier berekend als de somscore van het aantal malen dat een persoon van gedachten veranderde (2 punten) of aan het twijfelen werd gebracht (1 punt). Mensen zijn vervolgens op basis van die somscore in drie groepen verdeeld: een groep met een lage veranderlijkheid, een groep met een matige veranderlijkheid en een groep met een hoge veranderlijkheid. De tabel laat zien welke groepen hoog scoren op veranderlijkheid en welke groepen laag.

		lage veranderlijkheid	matige veranderlijkheid	hoge veranderlijkheid
allen		33	45	22
seks	man	38	43	19
	vrouw	27	48	25
leeftijd	15-25 jaar	30	44	26
	25-35 jaar	30	47	23
	35-45 jaar	33	47	20
	45-55 jaar	36	42	21
	55-65 jaar	42	43	15
	≥ 65 jaar	27	47	27
opleidingsniveau	laag	27	49	24
	middelbaar	31	44	25
	hoog	46	40	14
betrokkenheid bij EU ^b	niet betrokken	24	49	27
	enigszins betrokken	33	45	22
	betrokken	50	38	12
zelfplaatsing in de politiek	links	42	42	17
	midden	24	49	27
	rechts	38	43	20
opvatting over EU-lidmaatschap	goede zaak	35	43	22
	noch goed, noch slecht	25	51	24
	slechte zaak	47	38	15

- a Veranderlijkheid is de somscore van het aantal malen dat een persoon van mening veranderde. Iedere respondent kreeg vier tegenargumenten voorgelegd. Mensen die bij hun mening bleven, kregen een score 0, mensen die gingen twijfelen, kregen een score 1 en mensen die van mening veranderden kregen een score 2. Op de variabele 'veranderlijkheid' kunnen mensen dus scoren tussen 0 en 8 (0 is vier keer bij mening gebleven; 8 is vier keer van mening veranderd). In deze tabel hebben de mensen met een lage veranderlijkheid een score van 0, 1 of 2; mensen met een matige veranderlijkheid een score van 3, 4 of 5, en mensen met een hoge veranderlijkheid een score van 6, 7 of 8.
- b Betrokkenheid is een schaal, opgebouwd uit vier indicatoren (interesse in de EU, veronderstelde geïnformeerdeheid, aandacht voor berichtgeving over EU en praten over de EU in het dagelijks leven). Cronbach's alpha is 0,84.

Bron: Europa doorvraagquête 2008 (gewogen resultaten)

Voor de totale groep geldt dat één op de drie laag scoort op veranderlijkheid, 45% gematigd en 22% hoog. Vrouwen, jongeren (tot 35 jaar) en ouderen (vanaf 65 jaar) zijn over het algemeen makkelijker te overtuigen dan mannen en mensen van middelbare leeftijd (35-64 jaar). Met name mensen tussen de 55 en 65 jaar zijn standvastig. Opleidingsniveau en betrokkenheid maken een groot verschil: mensen die hoog scoren op betrokkenheid zijn twee keer zo standvastig als mensen die laag scoren op betrokkenheid (op vergelijkbare wijze zijn mensen met een hoge opleiding standvastiger dan mensen met een lage opleiding, maar hier zijn de effecten iets kleiner). Verder zijn linkse mensen wat standvastiger dan rechtse, maar dat kan waarschijnlijk – in ieder geval ten dele – verklaard worden door de inhoud van de argumenten ('rechtse' argumenten). Het meest veranderlijk zijn echter de mensen die zichzelf in het politieke midden plaatsen. Tot slot blijken in tabel A4.2 mensen met een negatieve basis-houding tegenover Europa (EU-lidmaatschap is een slechte zaak) sterk vast te houden aan hun oorspronkelijke mening. Mensen die geen duidelijke mening hebben over het EU-lidmaatschap zijn het makkelijkst op andere gedachten te brengen.⁷

Om meer inzicht te krijgen in de mechanismen die een rol spelen bij hoge veranderlijkheid, wordt hier een figuur gepresenteerd waarin achtergrondken-

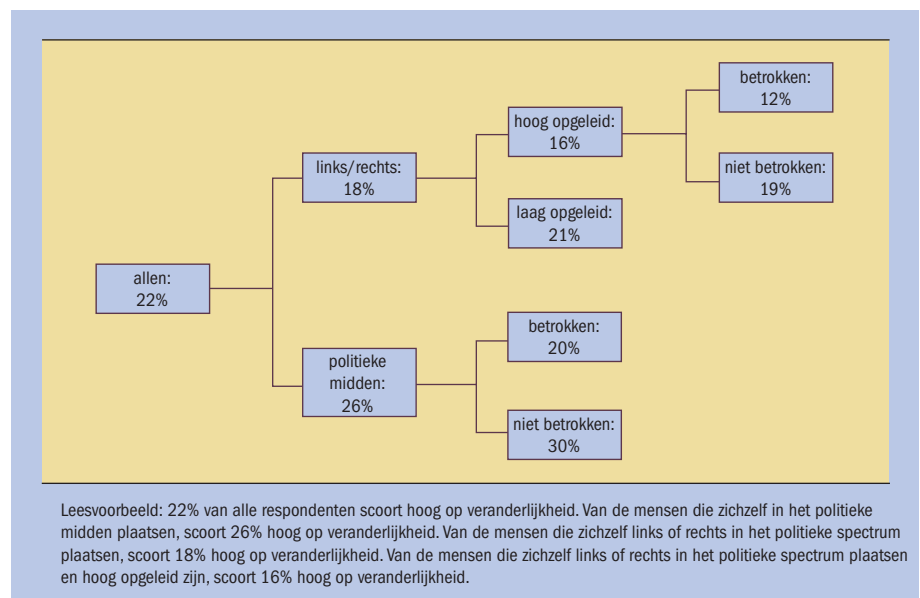
Tabel A4.2

Veranderlijkheid^a naar achtergrondkenmerken en een houding, bevolking van 15 jaar en ouder (in procenten)

7 De hier vermelde verschillen blijven bestaan in een multivariate analyse. Ook gecontroleerd voor effecten van seks, leeftijd, opleiding en algemene houdingen tegenover de EU blijft het politieke midden het meest veranderlijk, enz. (zie verder Wenekers 2008).

merken zijn gecombineerd. Wat gebeurt er als persoonskenmerken cumuleren? We kijken hier naar de mensen met een hoge veranderlijkheid, afgezet tegen alle andere mensen. De gebruikte techniek is dezelfde als in paragraaf 3.2.

Figuur A4.1
Hoge veranderlijkheid in contrast-
groepen



Mensen die zichzelf in het politieke midden plaatsen en niet betrokken zijn bij de EU, zijn het vaakst sterk veranderlijk (30%). Van de hoog opgeleiden met een uitgesproken politieke voorkeur (links dan wel rechts) en een hoge betrokkenheid bij de EU, is dit slechts 12%. Betrokkenheid blijkt dus inderdaad, zoals de theorie voorspelde, een factor van belang te zijn. Wanneer we echter een andere analyse uitvoeren, waarbij veranderlijkheid niet als een twee- maar als een drieling wordt meegenomen (laag, matig en hoog) blijkt dat betrokkenheid niet alles verklaart. Die analyse laat zien dat mannen met een negatieve grondhouding tegenover de EU en een lage betrokkenheid de minst veranderlijke groep zijn. Slechts 6% van deze mannen scoort hoog op veranderlijkheid. Een gebrek aan betrokkenheid kan dus ook samengaan met standvastigheid.

Door welke argumenten laten mensen zich het makkelijkst overreden? In tabel A4.3 worden de vier sterkste en de vier zwakste argumenten weergegeven. In hoeverre een argument overredingskracht heeft is niet alleen afhankelijk van de inhoud van het argument, maar ook van allerlei andere zaken zoals de manier waarop het argument geformuleerd is en de kwestie waar het argument betrekking op heeft. Sommige argumenten blijken zodanig geformuleerd dat ze het merendeel van de respondenten over de streep trekken (niemand wil bijvoorbeeld meer drugsgelateerde criminaliteit). Om die reden is het lastig vast te stellen wat een argument tot een sterk argument maakt: is de formulering zodanig krachtig dat het argument ongeacht de inhoud veel mensen overreedt of raakt de inhoud aan een thema dat sterk bepalend is voor opvattingen over de EU? We kunnen dit niet met zekerheid vaststellen. Als we de sterkste en zwakste argumenten tegen elkaar afzetten, valt wel op dat drie van de vier sterkste argumenten betrekking hebben op bedreiging van de nationale identiteit, terwijl drie van de vier zwakste argumenten betrekking hebben op economisch voordeel. Dit kan erop wijzen dat opvattingen over de EU sterker bepaald worden door (angst voor bedreiging van de) culturele identiteit dan door rationele kosten-batenafwegingen. Deze bevinding sluit in ieder geval aan bij recente literatuur waarin wordt gesteld dat identiteitsgevoelens een sterkere determinant

zijn voor opvattingen over de EU dan economische afwegingen (zie o.a. Hooghe en Marks 2004). In Europese Verkenning 5 uit 2007 vonden wij overigens weinig steun voor de idee dat opvattingen over de EU sterker door identiteit dan door economisch voordeel bepaald zouden worden. Identiteit werd toen echter geoperationaliseerd als nationale trots. Wat we nu zien is dat het specifiek om vreemdelingenangst lijkt te gaan. Dit zou ook niet zo verwonderlijk zijn gezien de wijze waarop de afgelopen jaren in Nederland over immigranten en minderheden is gesproken. In recente literatuur wordt bovendien ook beweerd dat met name anti-immigratiegevoelens een sterk effect hebben op opvattingen over de EU (De Vreese 2004; De Vreese en Boomgaarden 2005).

argument	meningsveranderingen
sterkst: Zou u nog steeds voor gemeenschappelijk drugsbeleid zijn als dit in Nederland tot meer drugsgerelateerde criminaliteit leidt, of zou u dan van mening veranderen?	65
Zou u nog steeds voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid zijn als Nederland hierdoor geen toelatings- en inburgeringsexamen meer mag eisen van immigranten, of zou u dan van mening veranderen?	49
Zou u nog steeds tegen gemeenschappelijk asielbeleid zijn als asielzoekers hierdoor eerlijk over Europese landen verdeeld worden, zodat Nederland minder asielzoekers hoeft op te nemen, of zou u dan van mening veranderen?	46
Zou u nog steeds voor toetreding zijn als door toenemende immigratie van Turken naar Nederland de islam dominantier wordt in het Nederlandse straatbeeld, of zou u dan van mening veranderen?	43
zwakst: Zou u nog steeds tegen toetreding zijn als Nederlanders er hierdoor gemiddeld 300 euro per jaar op vooruitgaan, of zou u dan van mening veranderen?	10
Zou u nog steeds tegen een gemeenschappelijk immigratiebeleid zijn als de Nederlandse overheid hierdoor veel kosten bespaart, of zou u dan van mening veranderen?	13
Zou u nog steeds tegen het direct toelaten van werknemers zijn als dit leidt tot meer economische groei in Nederland, of zou u dan van mening veranderen?	17
Zou u nog steeds tegen afschaffing van het vetorecht zijn als hierdoor andere lidstaten hun vetorecht gebruiken om EU-besluitvorming op allerlei terreinen te blokkeren, of zou u dan van mening veranderen?	18

Bron: Europa doorvraagenquête 2008 (gewogen resultaten)

Tabel A4.3

Sterkste en zwakste argumenten, met meningsveranderingen (in procenten)

De algemene verschillen in veranderlijkheid tussen groepen kwamen aan de orde in tabel A4.2. De vraag is nu of er, gegeven de algemene verschillen in veranderlijkheid, verschillen zijn in de argumenten die groepen beïnvloeden in de meningsvorming. Welke mensen zijn ontvankelijk voor welke argumenten?⁸ Het algemene beeld is dat vrouwen en lager opgeleiden ontvankelijker zijn voor argumenten die verwijzen naar bedreigingen in de persoonlijke situatie en naar nationale belangen ('criminaliteit', 'overlast', 'islamisering', 'verlies van banen', 'ongunstig voor NL') en mannen en hoger opgeleiden meer voor internationale argumenten ('veiligheid en stabiliteit in Europa,' 'verminderen van spanningen tussen het Westen en de islamitische wereld', 'besluitvaardigheid in de EU'). Ouderen zijn ook gevoeliger voor verwijzingen naar veiligheid en stabiliteit in Europa en spanningen met de islamitische wereld; jongeren laten zich makkelijker overtuigen door immigratieargumenten ('islamisering', 'banenverlies', 'inburgeringsexamen').⁹ Mensen die zich rechts in het politieke spectrum

8 Hier beperken we ons tot een samenvatting van opvallende verschillen. In het onderzoeksverslag over de doorvraagenquête is een uitgebreide tabel opgenomen waarin de veranderlijkheid per argument is uitgesplitst naar verschillende groepen (Wenckers 2008).

9 Deze verschillen sporen met de eerdere bevinding dat ouderen meer dan jongeren de Europese samenwerking meer in het perspectief van vrede en veiligheid plaatsen (CPB/SCP 2007: 36).

plaatsen, blijken veel makkelijker te overtuigen met ‘vreemdelingen’-argumenten dan linkse mensen. Op klassiek ‘rechtse’ argumenten van economische groei en financiële vooruitgang reageren linkse en rechtse mensen echter vrijwel hetzelfde. Let wel: het gaat hier voortdurend om de ontvankelijkheid voor hypothetische voor- en nadelen, die als tegenargument bij de aanvankelijke voorkeur van de respondent worden geplaatst. Bij die aanvankelijke voorkeur kunnen financiële verwachtingen en angsten voor oorlog of banenverlies en dergelijke bewust of onbewust natuurlijk een rol hebben gespeeld.

In de Europa doorvragenquête gaat het om reacties op tegenargumenten, niet om allerlei andere factoren die van invloed zijn op de individuele meningsvorming. Daarnaast is wel in een open vraag geïnformeerd. Wat ziet de respondent zelf als de belangrijkste leidraad of bron bij het vormen van opvattingen over de EU? De meeste mensen zeggen hun opvattingen te baseren op wat ze horen en lezen in de media (‘op wat ik hoor op tv en lees in de krant’). Daarnaast worden vrienden, familie, collega’s en experts vaak genoemd (‘ik baseer mijn mening vaak op uitspraken van mensen in mijn omgeving’). Sommige mensen verwijzen naar hun eigen ervaringen met Brussel in bijvoorbeeld hun werksituatie (‘op de dagelijkse praktijk van ons bedrijf, waarbij we regelmatig te maken krijgen met Brusselse regelgeving’). Minder vaak noemt men politieke partijen, de regering, de minister-president, de staatssecretaris voor Europese Zaken of de politieke ideologie die ze aanhangen.

Andere mensen beantwoorden de open vraag met een inhoudelijke verklaring voor hun houding tegenover de EU. Negatieve verklaringen (die beduidend vaker zijn gegeven dan positieve verklaringen) hadden betrekking op de kosten van Europese samenwerking (‘op de geldsmijterij in Brussel’) of, vaker, op de vermeende toestroom van immigranten (‘op de Polen die hier allemaal banen innemen die ook door Nederlanders gedaan kunnen worden’; ‘ben tegen de toetreding van Turkije en tegen de ongelimiteerde toestroom van Oost-Europeanen’). Minder vaak wordt het verlies van nationale soevereiniteit genoemd (‘er wordt te veel in Brussel beslist’). Positieve verklaringen hadden betrekking op de voordelen van samenwerking: samen sta je sterker, Nederland heeft een groter geheel nodig, de EU kan een machtsblok vormen tegenover andere grootmachten (‘Nederland alleen is te klein’). Sommigen noemen solidariteit als beweegreden (‘op mijn eigen gevoel van menselijkheid’). Heel soms schrijven mensen dat ze hun opvattingen baseren op hun geloof. Een substantiële groep geeft overigens aan überhaupt geen opvattingen over de EU te hebben en hier ook geen interesse in te hebben (‘er is hier weinig belangstelling voor een discussie over Europa’).

Hoe moeten we de veranderlijkheid van opvattingen nu interpreteren? Het veranderen van mening op zich hoeft niet op non-attitudes te wijzen. Het tegenargument biedt nieuwe informatie, schetst een nieuwe situatie, en daarbij kan een andere mening horen of kan de weegschaal naar de andere kant doorslaan. Indicatiever voor non-attitudes is het aanhouden van meningsveranderingen en van standvastigheid. Wanneer we met non-attitudes van doen hebben, zijn antwoorden willekeurig en niet gebaseerd op een diepere basisovertuiging. Er zou dan weinig verband zijn tussen iemands opvattingen op tijdstip X en op tijdstip Y. In hoofdstuk A3 lieten we zien dat basishoudingen tegenover de EU in een maand tijd meestal niet veranderen. Hoe zit dit met opvattingen over de concrete onderwerpen uit tabel A4.1? In het onderzoeksverslag over de doorvragenquête is een grote tabel opgenomen met daarin de meningen van dezelfde mensen over dezelfde onderwerpen, een maand na de eerste

meting (Wennekers 2008). Hier beperken we ons tot een beschrijving van de meest opvallende resultaten. Onder invloed van een tegenargument veranderen mensen regelmatig van mening, lieten we eerder in dit hoofdstuk zien. In de meeste gevallen zijn deze veranderingen echter niet blijvend. Er zijn grote verschillen tussen de mensen die zich na een tegenargument standvastig tonen en de mensen die van mening veranderen. Van de eerste groep is de overgrote meerderheid (gemiddeld 83%) een maand later nog steeds dezelfde mening toegedaan. Dit zijn de mensen van wie je ook niet verwacht dat ze alsnog van mening veranderen: ze hebben zich voor of tegen iets uitgesproken en waren ook op basis van een tegenargument niet op andere gedachten te brengen. Bij twee vragen zie je echter dat een substantieel deel van deze mensen een maand later toch een andere mening is toegedaan. Zo is 39% van de tegenstanders van gemeenschappelijk asielbeleid een maand later toch voor. Ook bij de vraag over het vetorecht blijken zowel de standvastige voor- als tegenstanders een maand later toch flexibel: 33 respectievelijk 39% van de respondenten is dan alsnog van mening veranderd. In dit geval heeft dat waarschijnlijk deels te maken met de ingewikkelde vraagstelling.

Bij de mensen die door het tegenargument wél van mening veranderen ziet het patroon er anders uit. In de meeste gevallen is de meerderheid een maand later terug bij de beginhouding. Toch zijn er op deze regel ook uitzonderingen. Bij vijf vragen is bijna of ruim de helft van de respondenten een maand later nog steeds van mening veranderd.¹⁰ De houdbaarheid van meningsveranderingen varieert tussen de 12% (tegenstanders van de toetreding van Turkije die na een economisch argument voor werden) en de 56% (tegenstanders van Europees drugsbeleid die na verwijzing naar drugsoverlast vóór werden). Al met al lijken de antwoordpatronen niet heel willekeurig. In de 'stel nu dat'-situaties die de tegenargumenten schetsen zijn mensen regelmatig een andere mening toegedaan; over het thema *sec* blijven ze meestal echter bij hun oorspronkelijke mening. Wel lijkt de willekeur groter naarmate de vraagstelling ingewikkelder is en het thema minder tot de verbeelding spreekt. Dit zie je bijvoorbeeld bij de (moeilijke) vraag over het vetorecht: zowel de standvastigen als de veranderaars zijn een maand later in groten getale aan het wisselen. Dit lijken non-attitudes: mensen begrijpen de vraag niet goed en geven een willekeurige mening.

4.4 Conclusies

Onder invloed van extra informatie of overwegingen blijken veel mensen hun opvattingen over concrete Europese kwesties te wijzigen. Hoe makkelijk of moeilijk het is om mensen van mening te doen veranderen, verschilt van persoon tot persoon en van argument tot argument. Al met al is het lastig om hele algemene uitspraken te doen over veranderlijkheid. Zoals de theorie voorspelde is betrokkenheid bij de EU van invloed, maar een lage betrokkenheid betekent niet automatisch een hoge veranderlijkheid. Mannen met een negatieve grondhouding tegenover de EU bijvoorbeeld zijn ondanks een lage betrokkenheid toch bijzonder standvastig.

De resultaten weerspiegelen een zekere mate van wantrouwen tegenover de EU, zoals die ook uit de media en focusgroepen naar voren komt. Voorstanders blijken op concrete issues makkelijker in tegenstanders te veranderen dan andersom. Ook vonden we dat mensen met een negatieve grondhouding tegenover Europa standvastiger zijn op de issues dan mensen met een neutrale

¹⁰ Tegenstanders van Europees asielbeleid die voor werden, tegenstanders van Europees drugsbeleid die voor werden, voorstanders van het direct toelaten van werknemers die tegen werden, voor- en tegenstanders van afschaffing van het vetorecht.

of positieve grondhouding. Concrete argumenten die Europa in een kwaad daglicht stellen zijn blijkbaar aannemelijker of overtuigender dan argumenten die Europa een glansrol toeschrijven. Mogelijk speelt hier een algemener werkzaam mechanisme: ‘negatieve feitelijkheden winnen het in een discussie over politiek vaak van vage voordelen en idealen. In geval van twijfel zijn de meeste mensen liever realistisch of cynisch dan naïef’ (Dekker en Wennekens 2005: 630).

Er is echter een wezenlijk verschil tussen de veranderlijkheid naar aanleiding van tegenargumenten over concrete beleidskwesties, en de veranderlijkheid van de basishouding tegenover Europa, zonder tegenargumenten maar door het verloop van de tijd. In dat laatste geval zijn juist de mensen met een negatieve basishouding wat veranderlijker, bleek in hoofdstuk A3. Een positieve basishouding tegenover Europa lijkt dus wat sterker verankerd dan een negatieve, maar ook binnen de laatste groep is de meerderheid stabiel.

Hebben we nu wel of niet met non-attitudes te maken? In hoofdstuk A3 lieten we zien dat basishoudingen tegenover de EU over het algemeen niet erg veranderlijk zijn. De meeste mensen hebben blijkbaar een soort verinnerlijkte grondhouding tegenover de EU. Dit is een bemoedigend resultaat voor onderzoekers en beleidsmakers die gebruikmaken van enquêtes. Het feit dat concrete meningen aan verandering onderhevig zijn maakt enquêteonderzoek nog niet zinloos. Enquêtes zeggen iets over het algemene opinieklimate en geven uitdrukking aan grondhoudingen. Wel is het goed om bij het opstellen en interpreteren van enquêtes in het achterhoofd te houden dat Europa voor veel mensen ver weg is en dat de meeste mensen nog nooit eerder hebben nagedacht over bijvoorbeeld de doelstellingen van het ENP. Naarmate enquêtevragen ingewikkelder worden en verder van mensen afstaan (zoals onze ingewikkelde vetovraag), neemt de kans op non-attitudes toe (vgl. Tiemeijer 2008). Dat neemt niet weg dat mensen meestal toch in staat zijn om een zinvol antwoord op een enquêtevraag te geven. Ze grijpen terug op hun grondhouding tegenover de EU en op basisideeën van wat wenselijk en onwenselijk is. Met dat idee in het achterhoofd is het begrijpelijk dat mensen zich door extra overwegingen laten bijsturen. En zoals de in het begin van dit hoofdstuk aangehaalde NRC *Handelsblad* in een advertentie voor zichzelf zegt: ‘Wie nooit van mening verandert, heeft zelden iets geleerd.’

Literatuur bij deel A

- Adam, S. (2007). *Symbolische Netzwerke in Europa: der Einfluss der nationalen Ebene auf europäische Öffentlichkeit*. Keulen: Halem.
- Altheide, D.L. en R.P. Snow (1979). *Media logic*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Anderson, C.J. (1998). When in doubt, use proxies: attitudes to domestic politics and support for the EU. In: *Comparative Political Studies*, nr. 31, p. 569-601.
- Baisnée, O. (2000). *Can political journalism exist at the EU level?* Paper gepresenteerd tijdens joint sessions van het European Consortium for Political Research, Kopenhagen.
- Bakker, P. (1997). The Netherlands; the Euro: unification or separation. In: *The European Union in the media 1996* (AEJ Annual Report, p. 205-209). Madrid: Fundesco.
- Blumler, J.G. en M. Gurevitch (1995). *The crisis of public communication*. Londen: Routledge.
- Boerboom, J. (2004). Controle op Brussel door Kamer kan beter: samenwerking voorkomt achterhoedegevechten. In: *Internationale Spectator*, jg. 58, p. 430-434.
- Chalaby, J.K. (2004). Scandal and the rise of investigative reporting in France. In: *American Behavioral Scientist*, jg. 47, p. 1194-1207.
- Converse, P.E. (1962). Information flow and the stability of partisan attitudes. In: *Public Opinion Quarterly*, jg. 26, p. 578-599.
- Converse, P.E. (1974). Comment on Burnham's 'Theory of voting research'. In: *American Political Science Review*, jg. 68, p. 1024-1027.
- Costa, O. en J. Daloz (2005). How French policy-makers see themselves. In: H. Drake (red.), *French relations with the European Union*, p. 21-41. Londen: Routledge.
- CPB/SCP (2005). *Europese tijden. De publieke opinie over Europa & arbeidstijden, vergeleken en verklaard* (Europese Verkenning 3, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2006). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2006). *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid* (Europese Verkenning 4, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2007). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie* (Europese Verkenning 5). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cross, S. en P. Golding (1997). United Kingdom: Europe through the looking glass. In: *The European Union in the media 1996* (AEJ Annual Report, p. 233-246). Madrid: Fundesco.
- Dekker, P. en C. Wennekers (2005). Publieke opinies over Europa. Tussen abstracte steun en concrete ergernissen. In: *Internationale Spectator*, jg. 59, p. 627-630.
- Drake, H. (2005). Perspectives on French relations with the European Union: An introduction. In: H. Drake (red.), *French relations with the European Union*, p. 1-20. Londen: Routledge.
- EC (2007). *The EU's relations with its neighbours* (EB 67.3). Brussel: Europese Commissie (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm).
- Eichenberg, R. en R. Dalton (1993). Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration. In: *International Organization*, jg. 47, nr. 4, p. 507-534.
- Elgie, R. en S. Griggs (2000). *French politics: debates and controversies*. Londen: Routledge.
- Flood, D. (2005). French Euroscepticism and the politics of indifference. In: H. Drake (red.), *French relations with the European Union*, p. 42-63. Londen: Routledge.
- Gabel, M. (1998). Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories. In: *The Journal of Politics*, jg. 60, nr. 2, p. 333-354.
- Gaines, J., J. Kuklinksi en P. Quirk (2007). The logic of the survey experiment reexamined. In: *Political Analysis*, jg. 15, p. 1-20.
- Galtung, J. en M.H. Ruge (1965). The structure of foreign news: the presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four Norwegian newspapers. In: *Journal of Peace Research*, jg. 2, p. 64-91.
- Gerhards, J. (1993). Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: *Zeitschrift für Soziologie*, jg. 22, p. 96-110.

- Geddes, A. (2004). *The European Union and British politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Graaff, B. de (2003). Nederland in de wereld van de 20^e eeuw: steeds meer te klein voor het tafellaken. In: *Internationale Spectator*, jg. 57, p. 360-366.
- Hooghe, L. en G. Marks (2004). Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration? In: *PS: Political Science and Politics*, jg. 37, p. 415-420.
- Inglehart, R. (1970). Cognitive Mobilisation and European Identity. In: *Comparative Politics*, jg. 3, nr. 1, p. 45-70.
- Inglehart, R. (1977). Long term trends in mass support for European unification. In: *Government and Opposition*, jg. 12, nr. 2, p. 150-177.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Kleinnijenhuis, J., J. Takens en W.H. van Atteveldt (2005). Toen Europa de dagbladen ging vullen. In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese Grondwet*, p. 123-144. Amsterdam: Bert Bakker.
- Koopmans, R. en J. Erbe (2004). Towards a European public sphere? In: *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, jg. 17, p. 127-132.
- Maurer, A. en W. Wessels (red.) (2001). *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- McLaren, L. (2002). Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat? In: *The Journal of Politics*, jg. 64, nr. 2, p. 551-566.
- Meyer, C. (1999). Political legitimacy and the invisibility of politics: exploring the European Union's communication deficit. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 37, p. 617-639.
- Noije, L. van (2007). *The democratic deficit closer to home: agenda-building relations between parliament and the press, in the United Kingdom, the Netherlands and France* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Noije, L. van, en E. Hijmans (2005). National identity and nationalism in New Year's speeches of French presidents. In: *Communication: The European Journal of Communication Research*, jg. 30, p. 23-54.
- Patterson, T.E. (1993). *Out of order*. New York: Knopf.
- Peter, J. (2003). Country characteristics as contingent conditions of agenda setting: the moderating influence of polarized elite opinion. In: *Communication Research*, jg. 30, p. 683-712.
- Pfetsch, B. (2005). *Media opinion in the European public debate: an empirical study of newspapers editorials in seven countries*. Paper gepresenteerd tijdens de International Communication Association, New York.
- Pijpers, A. (2005). *Europese politiek in Nederlands vaarwater*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Scheuer, A. (2005). *How Europeans see Europe – Structure and Dynamics of European Legitimacy Beliefs* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Semetko, H.A., C.H. de Vreese en J. Peter (2000). Europeanised politics – Europeanised media? European integration and political communication. In: *West European Politics*, jg. 23, p. 121-141.
- Sniderman, P., R. Brody en P. Tetlock (1991). *Reasoning and Choice, Explorations in Political Psychology*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Thomassen, J.J.A. (2005). Nederlanders en Europa: een bekoelde liefde? In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese Grondwet*, p. 64-86. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tiemeijer, W.L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.
- Trenz, H. (2004). Media coverage on European governance: exploring the European public sphere in national quality newspapers. In: *European Journal of Communication*, jg. 19, p. 291-319.
- TK (2007). *Staat van de Europese Unie: 'Communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa'*. Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 202, nr. 9.
- Vreese, C.H. de (2003). *Framing Europe: Television news and European integration*. Amsterdam: Aksant.
- Vreese, C. H. de (2004). *Why European citizens will reject the EU constitution*. Cambridge, MA: Harvard University, Center for European Studies (Working Paper no. 116).

- Vreese, C.H. de en H.G. Boomgaarden (2005). Projecting EU referendums. Fear of immigration and support for European integration. In: *European Union Politics*, jg. 6, p. 59-82.
- Vreese, C.H. de (2007). A spiral of Euroscepticism: the media's fault? In: L. Hooghe en G. Marks (red.), *Understanding Euroscepticism* (special issue). *Acta Politica*, jg. 42, p. 271-286.
- Wennekers, C. (2008). *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (onderzoeksverslag).
- Zaller, J.R. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

DEEL B EUROPEES NABUURSCHAPSBELEID

Bevindingen

De EU wil de banden met haar buurlanden aan de oostgrens en rond de Middellandse Zee aanhalen. Zij streeft naar welvaart, stabiliteit en veiligheid en heeft hiertoe de *European Neighbourhood Policy* (ENP) in het leven geroepen. Dit nabuurschapsbeleid bevat onder andere politieke, culturele en sociale elementen die de relatie met de buurlanden zo adequaat mogelijk moeten maken. Wij richten ons in deel B van deze Europese Verkenning op het economische aspect van de ENP. Het gaat om verhoging van de welvaart in de buurlanden en het creëren van sterkere economische banden. Dit zal de economische en politieke stabiliteit aan de grenzen van de EU ten goede komen, zo is de gedachte.

De burenen ...

De oosterburen zijn voormalige Sovjetrepublieken. Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland grenzen direct aan EU-landen en Armenië, Azerbeidzjan en Georgië liggen in de Zuid-Kaukasus. De buurlanden rondom de Middellandse Zee liggen in het Midden-Oosten (Syrië, Jordanië, Libanon, Israël, Egypte en de Palestijnse Autoriteit) en in Noord-Afrika (Libië, Tunesië, Algerije en Marokko). Deze zestien landen vormen op vele gebieden een buitengewoon heterogene verzameling.

Belangrijk zijn de politieke en institutionele verschillen tussen de buurlanden die sterk bepalend zijn voor de historische en toekomstige economische ontwikkeling en voor de economische relaties met de EU. Politiek gezien bestaan de buurlanden uit zowel voormalige Sovjetrepublieken, waarvan sommige streven naar democratie volgens westers voorbeeld, als een aantal ondemocratische landen rond de Middellandse Zee, als Israël met een volwaardige democratie. Institutioneel gezien is de kloof met de EU groot. Instituties vormen de spelregels waarbinnen organisaties als overheden, bedrijven en werknemers opereren. De kloof blijkt uit de maatstaven van de Wereldbank: slechts Israël, Tunesië en Jordanië bevinden zich in de top honderd van landen met de beste instituties. Landen als Wit-Rusland, Syrië en Libië bevinden zich erg laag op deze lijst.

In economisch opzicht bestaan grote verschillen tussen de buurlanden onderling en in vergelijking met de EU. In Israël is het inkomen per capita op West-Europees niveau en in een olierijk land als Libië ligt het hoger dan het gemiddelde van de nieuwe EU-lidstaten. In Moldavië verdient een inwoner gemiddeld per dag nog geen twee euro en vormen inkomensoverdrachten door geëmigreerde Moldaviërs een belangrijke bron van inkomsten.

De productiestructuur is in veel buurlanden sterk gebaseerd op landbouw en/of grondstoffen, maar in een land als Jordanië drijft de economie grotendeels op diensten en industrie. Kortom, het is ook in economisch opzicht een zeer heterogeen gezelschap.

Voor Noord-Afrikaanse buurlanden zijn voor hun handel sterk op de EU gericht. Marokko is koploper met ongeveer 80% van de export richting de EU en Tunesië is een goede tweede met ruim 70%. Dit staat in sterk contrast met de landen in het Midden-Oosten, die veel handelen met andere landen in de regio en met de Verenigde Staten, en in het geval van Jordanië zelfs nauwelijks met de EU. Voor de oosterburen is Rusland naast de EU de belangrijkste handelspartner.

Voor de EU-lidstaten zijn de buurlanden relatief kleine handelspartners: gemiddeld gaat 3% van de EU-exporten naar de buurlanden. De buurlanden zijn wel belangrijk als leverancier van olie en gas: meer dan 10% van de olie-importen en 25% van de gasimporten komen uit met name Algerije en Libië; Oekraïne en Georgië zijn belangrijke doorvoerlanden voor Russische olie en gas.

...kunnen harder groeien ...

De buurlanden rond de Middellandse Zee zijn in de afgelopen jaren (1990-2005) ongeveer even hard gegroeid als de EU-landen. De inkomenskloof met de EU is in deze periode dus niet groter, maar ook niet kleiner geworden. De meest in het oog springende factoren voor deze matige groei zijn de slechte eigendomsrechten en onduidelijke regulering, vooral op het gebied van de financiële markten. De afwezigheid van goede instituties belemmert werkgelegenheid, investeringen en innovaties en vormt een rem op de economische groei. Daarnaast belemmert zij een herstructurering van de economie, van landbouw en grondstoffen naar diensten en industrie.

De oosterburen hebben zich de afgelopen jaren hersteld van de diepe recessie na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Herstructurering van het macro-economisch beleid (lagere uitgaven en belastingen) is een van de belangrijke factoren in dit herstel geweest.

De achterstand ten opzichte van de EU kan afnemen als de instituties verbeteren, corruptie afneemt en de handelsrelaties met de EU intensiever worden. Als de buurlanden het huidige institutionele niveau van Polen weten te realiseren, kan het nationale inkomen met 15% (in Tunesië) tot 85% (in Wit-Rusland) toenemen.

...kunnen meer met de EU handelen ...

De buurlanden exporteren vaak andere producten dan de EU. Het handelsprofiel van de buurlanden is daarmee complementair aan dat van de EU-lidstaten. Dit biedt kansen voor de buurlanden en de EU om goede relaties te bestendigen en te investeren in nieuwe handelsrelaties. Belangrijke exportproducten zijn grondstoffen zoals olie, gas, metaalertsen en diamanten, diverse landbouwproducten, maar ook gefabriceerde producten zoals kleding en elektrische apparaten.

De mogelijkheden van deze complementaire handelspatronen zijn op dit moment slechts voor een deel benut. Door hun ligging aan de rand van de EU staan de buurlanden goed voorgesorteerd voor een intensieve handelsrelatie met de EU. De handel wordt echter belemmerd door directe en indirecte handelsbarrières, zoals invoertarieven die uiteenlopen van 3% in de handel met Armenië tot ruim 25% in Marokko en Tunesië. Daarnaast zijn relatief veel tijd en kosten gemoeid met grensoverschrijdende handel naar en van de buurlanden. De EU werpt vooral indirecte barrières op: de gemiddelde tarieven van 5% zijn laag, maar geïmporteerde goederen en diensten moeten aan strenge eisen voldoen.

Instituties vormen een andere belemmerende factor voor de handel, omdat het lastig handel drijven is met buurlanden waarin de eigendomsrechten zwak worden beschermd en waar ook andere instituties (bijvoorbeeld de regulering van markten en de bestrijding van corruptie) sterk afwijken van de Europese institutionele setting.

Door liberalisering van de handel, in het kader van de Wereldhandelsorgani-

satie (WTO) of in regionale handelsovereenkomsten, en door verbetering van de instituties kan de handel tussen de EU en haar buurlanden fors toenemen. Veel buurlanden zijn lid of waarnemer van internationale organisaties, die eisen zullen gaan stellen aan de regulering van markten en de bestrijding van corruptie. Op economisch gebied kunnen zo in de nabije toekomst belangrijke handelsbarrières worden weggenomen.

...met goed beleid.

De ENP zet dus op papier terecht en sterk in op handelsliberalisatie en de verbetering van een aantal belangrijke institutionele factoren. De praktijk blijkt echter vaak weerbarstig en de bilaterale actieplannen zijn niet eenvoudig uit te voeren. Een positief voorbeeld is de huidige onderhandeling met de Oekraïne over een *deep free trade agreement*. Dit voorbeeld verdient navolging door andere buurlanden, zodat de handel kan toenemen.

Meer handel in olie en gas staat prominent op het wensenlijstje van de EU. Zij streeft naar uitbreiding van de interne markt in oostelijke richting, allereerst met de kandidaat-lidstaten en op de wat langere termijn met de oostelijke burens. Een vergelijkbaar verdrag met de overige burens in het Midden-Oosten en het Zuiden kan de handel met en de investeringen in die buurlanden ten goede komen en de levering van olie en gas aan de EU-lidstaten bevorderen.

De immigratie vanuit de buurlanden naar de EU vormt een heet hangijzer. De EU-arbeidsmarkt vraagt hoogopgeleide werknemers, maar houdt tegelijkertijd de grens behoorlijk dicht. Voor de bevolking van de buurlanden biedt migratie mogelijkheden om een goed inkomen te verwerven, maar permanente emigratie van hoogopgeleide werknemers is onwenselijk, omdat menselijk kapitaal een belangrijke motor voor welvaart is.

Instituties komen in nagenoeg alle actieplannen aan bod, maar de grote vraag is telkens wat de EU kan doen aan het verbeteren van de instituties in de buurlanden. Beter gezegd, hoe kan de EU haar buurlanden, en de burgers in de buurlanden, stimuleren om hun instituties te verbeteren. Als eerste mogelijkheid komen we terug bij handelsliberalisatie: als burgers mogelijkheden zien voor internationale handel zullen zij streven naar betere instituties om hiervan optimaal te kunnen profiteren. Bovendien is handelsliberalisatie een van de meest bruikbare instrumenten van de EU. De tweede mogelijkheid is ondersteuning bij initiatieven van de buurlanden: als buurlanden hun eigendomsrechten beter willen vormgeven kan de EU hierin ondersteuning bieden. Een derde mogelijkheid is financiële steun, op dit moment ruim een miljard euro (waarvan een derde voor de Palestijnse Autoriteit). Goede instituties zijn echter nodig om deze steun te laten bijdragen aan economische ontwikkeling. Niet aangetoond kan worden dat financiële steun bijdraagt aan het verbeteren van instituties.

De buurlanden zijn zeer heterogeen in bijna alle dimensies. Dit vraagt om maatwerk, waarvoor de bilaterale actieplannen goede mogelijkheden bieden. Voor bijna alle buurlanden geldt echter dat handelsbarrières groot en instituties zwak zijn. De EU kan buurlanden ondersteunen die beide willen verbeteren en tegelijkertijd de belemmeringen voor internationale handel verminderen. Op deze manier kan een bijdrage geleverd worden aan welvaart, stabiliteit en veiligheid in de buurlanden van de EU.

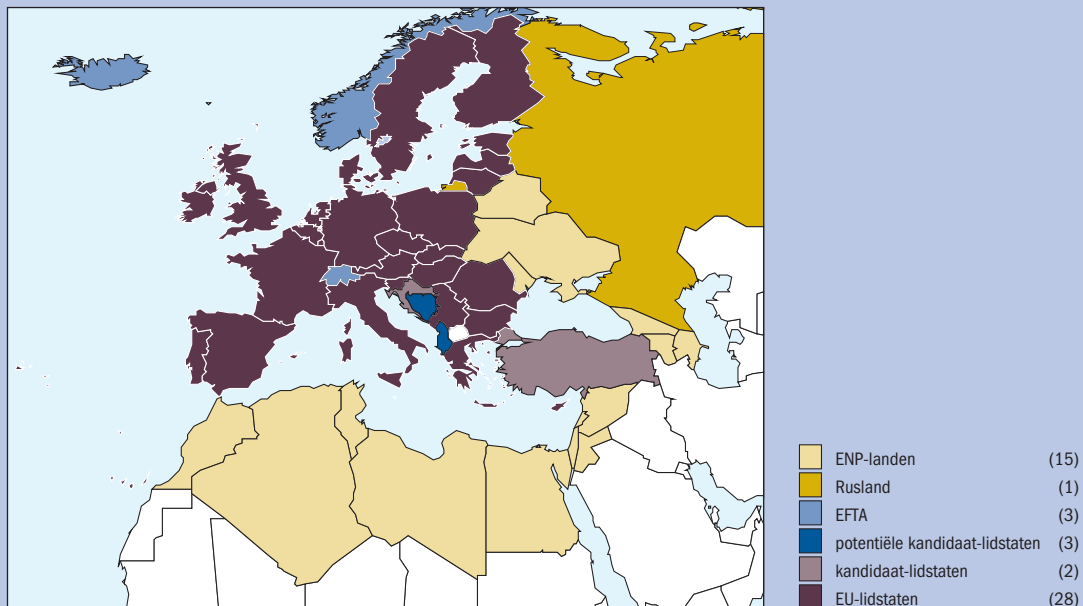
B1 Inleiding

Oude buren worden lid, nieuwe landen worden buren van de Europese Unie. Met de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 zijn de grenzen naar het oosten verschoven tot aan Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Iedereen heeft graag een goede buur, zo ook de EU. Buren waarmee handel te drijven is, van waaruit olie en gas geïmporteerd kan worden, kortom waarmee samengewerkt kan worden. Een goede buur, ook in termen van (politieke) stabiliteit en welvaart. Om dit te verwezenlijken geeft de EU extra privileges aan haar buurlanden via het nabuurschapsbeleid, de *European Neighbourhood Policy* (ENP).

Dit beleid is in 2003 in het leven geroepen met het rapport *Wider Europe* en is gericht op vijftien buurlanden (plus de Palestijnse Autoriteit) ten oosten en zuiden van de EU. Zij zijn in figuur B1.1 met lichtgroen aangegeven. Drie buurlanden in Oost-Europa grenzen direct aan de EU: Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Drie buurlanden zijn gelegen in de Zuid-Kaukasus en grenzen aan Turkije: Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. De overige buren liggen rond de Middellandse Zee: in het Midden-Oosten Syrië, Libanon, Israël, Jordanië de Palestijnse Autoriteit en Egypte en in Noord-Afrika Libië, Tunesië, Algerije en Marokko.

Het nabuurschapsbeleid is niet gericht op landen die kandidaat-lidstaat zijn (Turkije, Macedonië en Kroatië) of kunnen worden (Albanië, Bosnië, Servië, Montenegro en Kosovo).¹ Een bijzondere positie is verder weggelegd voor Rusland, waarmee gesproken wordt in termen van ‘strategisch partnerschap’. Verder vallen Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein buiten het nabuurschapsbeleid – maar onder andere via de Europese Economische Ruimte zijn de economische en politieke relaties met deze landen reeds intensief.²

Figuur B1.1
De Europese Unie en overeenkomsten met haar verschillende buren



- 1 Nadat de buurlanden in eerste instantie uitzicht op lidmaatschap volledig werd onthouden, wordt recentelijk de deur richting bijvoorbeeld Oekraïne op een kier gezet.
- 2 De Europese Verkenning uit 2007 gaat uitgebreid in op de Europese Economische Ruimte, waarbij de genoemde landen feitelijk deel uitmaken van de interne markt. Zwitserland maakt hier formeel geen deel van uit, maar heeft de facto grote delen van het interne markt-acquis overgenomen.

De grote verscheidenheid in buurlanden loopt als een rode draad door deze studie. De verscheidenheid maakt het aan de ene kant mogelijk om verschillen te duiden: zo is er een grote overeenkomst tussen goed functionerende instituties en hoge welvaart. De verscheidenheid maakt het aan de andere kant moeilijk om eenduidige conclusies te trekken voor het nabuurschapsbeleid: goed beleid hangt af van de bestaande, nogal uiteenlopende, omstandigheden. Terecht wordt daarom het nabuurschapsbeleid concreet gemaakt in bilaterale actieplannen, die anno 2008 met twaalf van de zestien buurlanden zijn overeengekomen. Deze actieplannen zijn uitingen van een gemeenschappelijk doel: het nabuurschapsbeleid streeft naar voorspoed, stabiliteit en veiligheid gebaseerd op mensenrechten, democratie en rechtsorde (European Council 2007).³ De EU stelt zich ten doel economische ontwikkeling van en integratie met de buurlanden te bevorderen via stimulering van onderwijs, ondersteuning van gezondheidszorg, aandacht voor de leefomgeving en liberalisering van de handel. Deze eenheid in doelstelling rechtvaardigt ook een zekere mate van eenheid in instrumenten, zoals we in deze studie zullen laten zien.

Deel B van deze zesde Europese Verkenning onderzoekt het wederzijdse economische belang van de EU met haar buurlanden en gaat in op de vraag wat het nabuurschapsbeleid hierin kan bijdragen. Andere factoren, zoals diplomatieke betrekkingen, veiligheid in de buurlanden, mensenrechten en democratie, zullen in deze studie niet worden belicht.

Het zwaartepunt ligt op de analyse van de diepere oorzaken van welvaart in de buurlanden en van de economische relaties tussen de EU en haar buurlanden. Met deze analyse onderscheiden we ons van de bestaande literatuur over het nabuurschapsbeleid. Milcher en Slay (2005) leggen sterk de nadruk op de beperkte implementatie van de actieplannen en concluderen dat het nabuurschapsbeleid zich nog moet bewijzen. Dodoni en Fantini (2006) gaan uit van het andere uiterste, namelijk dat veel voornemens daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Zij concluderen dan ook dat het nabuurschapsbeleid de potentie in zich heeft economische groei in de buurlanden te bevorderen. Concrete voorstellen voor beter nabuurschapsbeleid doen Emerson et al. (2007), maar zij komen niet tot een analyse van de verwachte economische effecten.

De eerste vraag die aan de orde komt in hoofdstuk B2 is hoe intensief de banden met de buurlanden nu al zijn en hoe groot de economische kloof is tussen beide groepen landen. In hoofdstuk B3 stellen we de vraag hoe de economische situatie in de buurlanden kan verbeteren en welke rol hierin voor economisch beleid is weggelegd. In hoofdstuk B4 richten we ons op de relatie met de buurlanden. Veel aandacht gaat uit naar de handel en de vraag waardoor de handel met de buurlanden wordt bepaald of belemmerd. Ook gaan we in op de economische consequenties van vrijere handel: moet de EU bang zijn voor concurrentie van de buuren, of kunnen EU en buurlanden juist van elkaar profiteren? Deze economische analyse vormt de basis voor de bespreking van het nabuurschapsbeleid in hoofdstuk B5. Centrale vraag is hoe beleid kan bijdragen aan welvaart in en economische integratie met de buurlanden.

3 Voor een overzicht van academische studies over de enp verwijzen we naar http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/background_material.pdf. Bijzondere vermelding verdienen de studies van Emerson (2004), Emerson et al. (2007) en de overzichtsstudie van Cremona en Meloni (2007).

B2 De buren van de Europese Unie

De EU wil de economische verwevenheid met de buurlanden verbeteren. De meeste buurlanden zijn vrij onbekend bij de Europeanen (zie deel A). Wie zijn de Europese buurlanden, wat voor economie hebben zij en welke economische relaties heeft de EU met hen? Deze drie vragen komen achtereenvolgens aan bod in dit hoofdstuk.¹

2.1 Geografie, politiek en instituties

De buurlanden liggen ten zuiden en oosten van de EU. We kunnen vier regionale clusters onderscheiden²:

- Oost-Europa: Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië (gelegen tussen de EU en Rusland in);
- Zuid-Kaukasus: Armenië, Azerbeidzjan en Georgië (grenzend aan Rusland nabij de Zwarte Zee en Turkije);
- Midden-Oosten: Syrië, Libanon, Israël, Jordanië, Palestijnse Autoriteit en Egypte;³
- Maghreb: Marokko, Algerije, Libië en Tunesië (in Noord-Afrika, grenzend aan de Middellandse Zee).

De buurlanden verschillen in veel opzichten sterk van elkaar en van de EU (zie tabel B2.1). Hun bewonersaantal loopt uiteen van drie miljoen (Armenië) tot 74 miljoen (Egypte). Alle buurlanden zijn in het verleden overheerst door andere landen. De oostelijke buren en de landen in de Zuid-Kaukasus behoorden tot de Sovjet-Unie en de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA-landen) zijn gekoloniseerd geweest door westerse grootmachten (Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië). De overheersers hebben grote invloed gehad op de ontwikkeling van de landen en daarmee op hun economie (zie hoofdstuk B3). Momenteel kennen de meeste buurlanden een republiek als staatsvorm, al is in een aantal landen de kwaliteit van de democratie niet onbetwist. Wit-Rusland kent bijvoorbeeld nog een ondemocratisch communistisch systeem en in Libië en Syrië is de macht van de autoriteit erg groot. Maar ook landen als Egypte en Georgië worden geassocieerd met beperkingen in democratie en stemrecht. De economische effecten van beperkte of geen democratie zijn niet evident. De ondemocratische regeringsvorm zorgt in Wit-Rusland voor internationale isolatie en hiermee voor negatieve economische effecten, terwijl de Chinese economie volop bloeit.

In vele buurlanden heerst (politieke) onrust. Presidentsverkiezingen zoals in Oekraïne en Georgië gaan veelal niet zonder bemoeienis van de internationale wereld met de rechtmatigheid en de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast hebben vele landen, vooral in het Midden-Oosten, te maken met onveiligheid. Die hebben uiteraard grote invloed op de economie van een land, want zij beperken het vertrouwen en de zekerheden.

Ook de vrijheid van meningsuiting en het rechtssysteem wijken sterk af van westerse maatstaven. In tabel B2.1 is het gemiddelde van zes maatstaven van

1 Voor gedetailleerde informatie verwijzen wij naar de bronnen van dit hoofdstuk: de Wereldbank, de Wereldhandelsorganisatie en het Internationale Monetaire Fonds.
 2 Deze cluster worden afgezet tegen de oude eu-lidstaten (EU15) en de nieuwe EU-lidstaten (EU12, lid sinds 2004 of 2007).
 3 De Palestijnse Autoriteit wordt apart benaderd in het nabuurschapsbeleid. Er zijn echter te weinig gegevens beschikbaar voor een gedegen economische beschrijving en analyse van deze gebieden.

institutionele kwaliteit weergegeven⁴, waaruit duidelijk blijkt dat de buurlanden beduidend lager scoren dan de EU (Nederland staat op nummer 9, EU15 gemiddeld op 22 en EU12 gemiddeld op 53). Slechts de institutionele kwaliteit van Israël komt in de buurt van de EU12.

De macro-economische situatie wordt sterk bepaald door de institutionele context. Instituties vormen de geschreven en ongeschreven regels van de maatschappij; zij vormen het gedragskader van burgers, overheid en andere economische actoren. Economische transacties gaan vaak gepaard met incomplete en complexe informatie en het moment van betaling en overdracht valt meestal niet samen. Goede instituties kunnen uitkomst bieden en transacties in goede banen leiden, doordat zij transparantie, zekerheid en vertrouwen verschaffen. Een gedegen rechtssysteem zorgt bijvoorbeeld voor betere naleving van contracten. Ongunstige instituties kunnen echter de economie hinderen: een zwakke bescherming van eigendomsrechten zal een rem vormen op investeringen. Hoofdstuk B3 gaat dieper in op de relatie tussen instituties en economische ontwikkeling.

Tabel B2.1

Geografie, politiek en instituties in de buurlanden

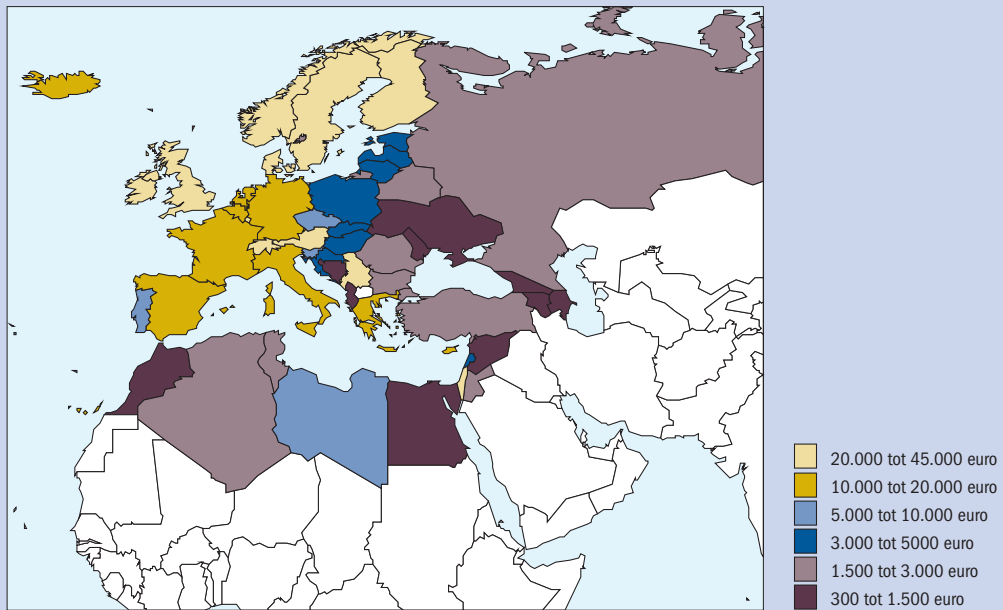
land	afkorting	Inwoners (miljoenen)	geloof	staatsvorm	overheerser en jaar onafhankelijkheid	Instituties (wereldrang)
Wit-Rusland	BLR	10	orthodox	republiek	Sovjet-Unie 1991	186
Oekraïne	UKR	47	orthodox	republiek	Sovjet-Unie 1991	138
Moldavië	MDA	4	orthodox	republiek	Sovjet-Unie 1991	149
Georgië	GEO	4	orthodox	republiek	Sovjet-Unie 1991	130
Armenië	ARM	3	orthodox	republiek	Sovjet-Unie 1991	124
Azerbeidzjan	AZE	8	moslim	republiek	Sovjet-Unie 1991	170
Syrië	SYR	19	moslim	republiek	Frankrijk 1946	183
Libanon	LBN	4	moslim	republiek	Frankrijk 1943	160
Israël	ISR	7	joods	republiek	Groot-Brittannië 1948	70
Jordanië	JOR	5	moslim	parlementaire monarchie	Groot-Brittannië 1946	96
Egypte	EGY	74	moslim	republiek	Groot-Brittannië 1922	145
Libië	LBY	6	moslim	republiek (dictatuur)	Italië 1951	177
Tunesië	TUN	10	moslim	republiek	Frankrijk 1956	94
Algerije	DZA	33	moslim	republiek	Frankrijk 1962	158
Marokko	MAR	30	moslim	parlementaire monarchie	Frankrijk 1956	111

Bron: Wereldbank (2007); World Development Indicators; CIA Factbook (2008); Kauffman et al. (2007)

2.2 Economische situatie in de buurlanden

De macro-economische situatie van de buurlanden verschilt momenteel sterk, zowel onderling als vergeleken met de EU-lidstaten (zie tabel B2.2). Naast een veel lager bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking (zie figuur B2.1) is ook de structuur van de economie in de buurlanden anders. De agrarische sector is in veel buurlanden van (relatief) groot economisch belang en een aantal buurlanden is sterk afhankelijk van olie- en gasexport. Verder kennen sommige buurlanden hoge buitenlandse investeringen en hoge groeicijfers. Daar gaan we in paragraaf 2.3 dieper op in.

4 De Wereldbank meet de institutionele kwaliteit aan de hand van scores tussen de -2.5 en +2.5 op zes institutionele vlakken: voice & accountability, politieke stabiliteit, overheidseffectiviteit, reguleringskwaliteit, kwaliteit van het rechtssysteem en de controle op corruptie (Kauffman et al. 2007). Hier is de wereldrang van het betreffende land weergegeven.



Figuur B2.1

Het inkomen in de buurlanden, 2005
(bbp per hoofd in euro's)

Tabel B2.2

Economische situatie in de buurlanden,
2005

	bbp (euro's)	bbp-groei 1996-2005 (gemiddelde in %)	mate van inkomens- ongelijkheid (Gini-index)	werkloosheid (in %)	inflatie (in %)	landbouw (% bbp)	industrie (% bbp)	diensten (% bbp)
EU15	18.172	3		8,1		2	26	72
EU12	3.621	4				5	31	64
Nederland	19.916	2	33	4,7	1,5	2	24	74
Wit-Rusland	1.506	7	30	1,5	10,3	10	41	49
Oekraïne	774	3	29	7,2	13,5	11	34	55
Moldavië	347	2	36	7,1	11,9	17	24	58
Georgië	783	7	37	13,8	8,3	17	27	56
Armenië	910	9	38	8,1	0,6	21	44	35
Azerbeidzjan	953	10	37	1,4	9,7	10	62	28
Syrië	948	3	35	8	7,2	23	35	41
Libanon	4574	3	40		-0,7	6	22	71
Israël	14.812	3	36	9	1,3			
Jordanië	1.682	5	36	14,8	3,5	3	30	68
Egypte	1.310	5	34	11	9,7	15	36	49
Libië	6.062	4	50					
Tunesië	1.945	5	40	14,2	2	12	29	60
Algerije	1.710	4	35	15,3	1,6	8	61	30
Marokko	1.094	4	40	11	1	14	30	56

Bron: Wereldbank (2007); World Development Indicators; Peridy (2005); Europese Commissie (2007a)

De onderlinge verschillen tussen de buurlanden zijn echter groot. Bovendien worden de economieën van de voormalige Sovjetrepublieken nog steeds sterk beïnvloed door de transitie naar een markteconomie en speelt de politieke onrust in het Midden-Oosten een aantal buren parten. De economieën van de verschillende regio's worden hieronder kort uiteengezet.

Oost-Europa

De Oost-Europese buurlanden Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië zijn aan het herstellen van de diepe economische recessie na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Het bbp per hoofd is echter nog niet terug op het niveau van 1990 en ondanks recente verbeteringen is de kwaliteit van de instituties ongunstig. Corruptiebestrijding en economische liberalisering blijven ver onder het EU-niveau. Markt en staat zijn sterk verbonden, werkloosheid en inflatie zijn hoog, evenals de afhankelijkheid van de Russische economie.

De verschillen tussen de drie landen zijn echter groot. Wit-Rusland blijft sterk verstrengeld met Rusland, is minder ver in het transitieproces en kent – op politieke stabiliteit na – belemmerende economische instituties. Desondanks is het bbp per capita (1506 euro) hoger dan in Oekraïne (774 euro) en vooral het arme Moldavië (347 euro). De economie van Oekraïne is echter kansrijk door de aanwezigheid van grondstoffen, een relatief hoog onderwijsniveau en industrieel potentieel en door de politieke en economische toenadering tot de EU. Maar de onstabiele politieke situatie in Oekraïne is van grote invloed op de EU-toenadering. Moldavië kent een meer agrarisch georiënteerde economie (de agrarische sector beslaat 17% van het bbp), terwijl Wit-Rusland en Oekraïne meer gericht zijn op industrie en olie- en gasbaten.

Zuid-Kaukasus

Ook in de voormalig Sovjetrepublieken van de Zuid-Kaukasus, Armenië, Georgië en Azerbeidzjan, is de economische transitie in volle gang. De groeipercentages zijn inmiddels weer aanzienlijk en ook op het gebied van liberalisatie en instituties zijn enorme verbeteringen geboekt: de instituties in Armenië en Georgië behoren tot de beste van alle buurlanden. Azerbeidzjan loopt hier sterk bij achter (zie tabel B2.1).

De goede economische prestaties van de afgelopen jaren zijn echter kwetsbaar door de focus op olie, gas en landbouw. De landen kampen allemaal nog met een laag bbp per hoofd en met hoge werkloosheid. Veel inwoners leven onder de armoedegrens (29% in Azerbeidzjan, gemiddeld 15% in Armenië en Georgië). Armenië is sterk gericht op de constructie en landbouw (21% bbp), terwijl de Azerbeidzjaanse economie voornamelijk draait op olie- en gasbaten (62% bbp) en de economie in Georgië op diensten (56% bbp) rond olie en gas (pijpleidingen) en deels op landbouw. Ook de toenadering tot het Westen verschilt: vooral Georgië is sterk gericht op de EU, terwijl Azerbeidzjan weinig toenadering zoekt.

Midden-Oosten

Dat de economieën in het Midden-Oosten sterk van elkaar verschillen hoeft geen betoog. Dat laat zich het duidelijkst aflezen aan het verschil in bbp per capita: in Israël bijna tien keer zo hoog als in Jordanië en vijftien keer hoger dan in Syrië. De focus van de economieën verschilt dan ook sterk: Israël en Jordanië met hun hoog opgeleide bevolking richten zich voornamelijk op diensten en industrie, Syrië, Egypte en Libanon zijn grotendeels afhankelijk van landbouw en oliebaten. Zo is in Syrië 23% van het bbp afkomstig uit de agrarische sector, terwijl dit in Jor-

danië slechts 3% is. Israël en Jordanië richten zich bovendien meer op westerse economieën, terwijl de andere landen zich meer regionaal oriënteren. Beide landen vertonen een lagere inflatie en betere instituties. De Israëlische instituties kennen een Europees niveau en de instituties in Jordanië zijn vergelijkbaar met die van de kandidaat-lidstaten. Syrië daarentegen scoort ver beneden het gemiddelde van de buurlanden. Op economisch vlak is het vrijwel onmogelijk deze landen als een cluster te beschouwen. Dit cluster is dan ook voornamelijk op geografische en politieke gronden gekozen.

Maghreb

Libië, Tunesië, Algerije en Marokko vormen samen met Mauritanië (dat we buiten beschouwing laten) de Maghreblanden. In vergelijking met de andere buurlanden kennen zij een stabiele groei en een aardig inkomensniveau. Libië kent zelfs een bbp per hoofd dat vergelijkbaar is met dat van de EU-lidstaten, maar dit inkomen is sterk ongelijk verdeeld, zoals tabel B2.2. laat zien. Convergentie en stabilisatie van de economie treden op, maar zoals in alle buurlanden blijft de achterstand op de EU-economieën groot. Ondanks vele hervormingsplannen en Europese actieplannen is de institutionele kwaliteit de laatste jaren relatief weinig veranderd. Niettemin is de kwaliteit van de instituties in Marokko en Tunesië op hetzelfde niveau als die van de kandidaat-lidstaten. Alleen Libië kent zeer ongunstige instituties.

De sectorale compositie tussen de landen verschilt sterk: de economieën van Algerije en Libië draaien op olie en gas, terwijl in Tunesië en Marokko toerisme en industrie belangrijk zijn.

2.3 Relaties met de buren

Handel

Handel, vooral export, is voor alle EU- en buurlanden van steeds groter economisch belang. De EU-landen exporteren echter veel meer dan de buurlanden en het aandeel van de handel in hun bbp is dan ook veel groter. De exportgroei cijfers van de buurlanden, rond de 10%, liggen echter beduidend hoger dan die van de EU-lidstaten (rond de 4%). De handelsprofielen van de meeste buurlanden zijn echter zeer kwetsbaar doordat zij veelal eenzijdig gericht zijn op grondstoffen en primaire producten.

De EU is voor bijna alle buurlanden een belangrijke handelspartner, waarbij de export naar de EU de import overstijgt. Vooral de Maghreblanden zijn sterk op de EU gericht. Italië en Frankrijk zijn in omvang belangrijke handelspartners van veel buurlanden, zowel voor export als import. Voor de buurlanden zijn de aangrenzende EU-landen de belangrijkste handelspartners: voor Moldavië is Roemenië van belang en voor Marokko Spanje. Omgekeerd zijn de buurlanden slechts bescheiden handelspartners voor de EU; ze nemen 3% van de im- en exporten van de EU voor hun rekening.⁵ Ook zijn er weinig omvangrijke bilaterale relaties; uitschieters zijn Israël, dat 7% van de import van Cyprus voor zijn rekening neemt, en Oekraïne, waarheen 6% van de export van Litouwen gaat. Ook voor Nederland is geen van de buurlanden een omvangrijke handelspartner: slechts 2% van de import en export. Nederland is daarentegen wel een belangrijke partner voor Algerije (12% van de export), Israël (zowel 9% van de export als van de import) en Egypte (7% van de import).

⁵ Dit percentage is een gemiddelde over de jaren 1995-2005. De buurlanden zijn iets belangrijker voor de eu12 (3,7% van de export) dan voor de eu15 (3% van de export).

Tabel B2.3

Internationale economische relaties van de buurlanden, 2004 en 2005 (in procenten)

	export			directe buitenlandse investeringen	remittances
	aandeel in bbp totaal 2005	aandeel in export naar EU 2004	aandeel in export van olie en gas 2005	instroom, aandeel in bbp 2005	aandeel in bbp 2005
EU15	42		5	2	
EU12	61		8	7	
Nederland	71		12	7	
Wit-Rusland	61	44	35	1	1
Oekraïne	54	27	17	9	1
Moldavië	53	30	2	7	32
Georgië	42	19	20	7	5
Armenië	27	47	13	5	19
Azerbeidzjan	57	47	86	13	6
Syrië	37	54	72	2	3
Libanon	19	11	21	12	22
Israël	46	29	2	5	1
Jordanië	52	0	12	12	20
Egypte	30	35	43	6	6
Libië			96		0
Tunesië	48	72	14	3	5
Algerije	48	54	99	1	2
Marokko	36	80	14	3	9

Bron: World Trade Organisation (<http://www.wto.org> geraadpleegd januari 2008); Wereldbank (2007); World Development Indicators

De onderlinge handel is vooral voor de voormalige Sovjetrepublieken belangrijk. Zo levert Oekraïne een aanzienlijk deel van de import van de andere voormalige Sovjetrepublieken. Daarnaast is ook Syrië voor een deel (15%) van de handel gericht op de Oost-Europese buurlanden.

Olie en gas

Olie vormt een belangrijk exportproduct van een aantal buurlanden (zie tabel B4.4), maar Algerije is de enige speler van betekenis op de wereldmarkt met een exportaandeel van 3% (zie tabel B2.4). Olie vormt een belangrijk importproduct van de EU: 5% van de importen van de EU zijn direct gerelateerd aan olie (en 1% aan gas). Van de olie-import komt ongeveer 10% uit de buurlanden en bijna een kwart uit Rusland.

De enige serieuze gasleveranciers aan de EU zijn Algerije, dat bijna 50% van de gasimporten van de EU15 voor zijn rekening neemt, en Libië, dat sinds de oplevering van de Greenstream-pijplijn in 2004 goede exportmogelijkheden naar Italië heeft. Rusland, Oekraïne en Wit-Rusland zijn belangrijke leveranciers voor Oost-Europese lidstaten, maar leveren nauwelijks aan de EU15.

Tabel B2.4

Olie-export van buurlanden en Rusland, 2005 (in procenten)

	aandeel op wereldmarkt	aandeel op EU-markt			aandeel in Nederland
		EU27	EU15	EU12	
olie					
ENP-landen ^a	5,1	8,5	8,9	6,3	10,1
Wit-Rusland	0,5	1,7	1,4	2,9	2,3
Oekraïne	0,3	0,6	0,3	2,2	0,1
Azerbeidzjan	0,4	1,0	1,0	0,6	0,0
Syrië	0,5	0,9	1,0	0,1	0,3
Egypte	0,4	0,6	0,6	0,4	0,9
Libië					
Algerije	2,8	3,5	4,1	0,1	6,3
Libië ^a	2,3		7,7		
Rusland	10,2	26,7	20,5	62,0	30,8
gas					
ENP-landen	10,6	25,2	26,1	11,1	0,3
Wit-Rusland	0,1	0,2	0,0	3,4	0,0
Oekraïne	0,4	1,2	0,8	7,6	0,0
Egypte	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0
Algerije	9,9	23,4	24,9	0,0	0,2
Rusland	11,4	0,9	0,1	12,4	0,7

a Voor de olie-export van Libië hebben we aanvullende berekeningen gebaseerd op *Energy Information Administration* (www.eia.doe.gov). Deze zijn niet meegenomen in het totaal van de buurlanden.

Bron: eigen berekeningen op basis van de OECD/ITCS-database (geraadpleegd januari 2008). Buurlanden met een olie-export van minder dan 1 miljard euro per jaar zijn niet vermeld.

Directe buitenlandse investeringen

De laatste decennia zijn bedrijven meer en meer gaan investeren in het buitenland. Op deze manier zijn zij goed op de hoogte van de buitenlandse markten en kunnen zij gebruik maken van de lokale productiefactoren. Voor de EU-lidstaten bieden de buurlanden vooral voordelen in productiefactoren die zij zelf niet bezitten (olie en gas) of die goedkoper zijn (arbeid). Voor de buurlanden is voornamelijk de productiefactor kennis in de EU interessant. De onderlinge investeringen tussen de EU en haar buurlanden blijven echter zeer beperkt. Helaas beschikken wij niet over gedetailleerde onderlinge investeringsdata.

Migratie en remittances

Remittances zijn geldovermakingen van gemigreerde arbeiders naar hun (voormalige) thuisland. De afgelopen decennia zijn remittances een belangrijke inkomstenbron geweest voor een aantal buurlanden. Remittances hebben veel invloed gehad op stabilisering van de economie en op armoedebestrijding. De positieve invloed van remittances is voornamelijk te danken aan het grote prijsverschil tussen het land waar de arbeiders zijn gaan werken en het herkomstland: het geld is vele malen meer waard in het land van herkomst. Ondanks de positieve en stabiele invloed van remittances zijn de economische gevolgen van migratie niet louter positief (zie hoofdstuk B5). Migratie gaat vaak gepaard met braindrain en de inbreng van werknemers in de eigen economie is op de langere duur misschien meer waard dan hun economische prestaties in het buitenland.

Aangezien remittances voornamelijk relatief kleine en informele geldovermakingen zijn, zijn ze moeilijk in kaart te brengen. De Wereldbank schat dat deze inkomensoverdrachten in omvang de officiële ontwikkelingshulp overstijgen

en bijna net zo veel bedragen als de directe buitenlandse investeringen. *Remittances* zijn voor vele buurlanden van de EU van groot economisch belang. De relatie tussen de EU en haar buurlanden is hierin sterk: vooral de geldstromen vanuit zuidelijk Europa naar Noord-Afrika zijn omvangrijk. De stromen van Frankrijk en Spanje naar Marokko behoren bijvoorbeeld tot de grootste van Europa. Voor Marokko heeft dit een grote impact op de economie: *remittances* beslaan zo'n 5% van het bbp.⁶

Remittances zijn uiteraard gekoppeld aan migratiestromen. Zowel de EU-lidstaten als de buurlanden kennen een streng migratiebeleid. Voor de buurlanden zijn de Europese lidstaten de belangrijkste bestemmingen bij emigratie. De emigratie vanuit de EU naar de buurlanden is zeer beperkt en bestaat voornamelijk uit remigratie. De migranten uit de buurlanden zijn echter wel van belang voor de EU-lidstaten, waar zij vaak een groot deel uitmaken van alle immigranten. Zo zijn in Nederland, Spanje en Italië de Marokkanen de grootste immigrantengroep. In oostelijke EU-lidstaten vormen migranten uit de oostelijke buurlanden belangrijke immigrantengroepen. Tabel B2.5 laat de belangrijkste migrantenstromen (in absolute aantallen) tussen de EU en haar buurlanden zien. Hierbij is de ontvanger altijd een EU-lidstaat en het land van herkomst een buurland. De twee grootste stromen voor het herkomstland zijn weergegeven (indien zij voorkomen in de vijftien grootste immigrantenstromen van het betreffende land). Vooral Oekraïne en Marokko kennen grote emigratiestromen naar de EU-lidstaten. Voor Nederland behoren alleen de Marokkaanse immigranten tot de vijftien grootste immigrantenstromen; zij zijn de derde migrantenstroom na Britse en Duitse migranten.

Tabel B2.5

Belangrijke migratiestromen tussen EU-lidstaten en de buurlanden, 2005 (in aantallen)

ontvanger	herkomstland	stroom	herkomstland	stroom
België	Marokko	7.100		
Duitsland	Oekraïne	20.500		
Finland	Oekraïne	200		
Frankrijk	Marokko	18.700	Algerije	15.100
Griekenland	Oekraïne	1.200	Syrië	200
Hongarije	Oekraïne	2.400		
Italië	Marokko	17.800	Tunesië	6.500
Nederland	Marokko	4.900		
Tsjechië	Oekraïne	2.800	Wit-Rusland	300

Bron: OECD (2006)

Oost-Europa

Voor de Oost-Europese buren van de EU is export van groot economisch belang, maar die groeit niet of nauwelijks. In Oekraïne en in mindere mate in Moldavië wordt vrij veel geïnvesteerd door buitenlandse ondernemers. Wit-Rusland is veel minder populair bij buitenlandse investeerders door zijn restrictieve beleid. De Moldavische economie is sterk afhankelijk van *remittances*: 25% van de beroepsbevolking heeft het land verlaten om elders te werken (voornamelijk in Rusland en Roemenië) en stuurt een deel van het inkomen naar het land van herkomst. Ook grote aantallen Oekraïners werken in Oost-Europa; In sommige Europese landen hebben zij een groot aandeel in het totale aantal migranten.

De Oost-Europese buurlanden richten zich zowel op de EU als op Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken bij hun buitenlandse economische

6 Jiménez-Martin et al. (2007); Rapaport en Docquet (2005).

relaties. Wit-Rusland is vooral afhankelijk van de gunstige energieregelingen met Rusland. Voor de EU zijn de Oost-Europese buurlanden slechts een kleine handelspartner; ze zijn eigenlijk alleen belangrijk voor de Baltische staten, Polen en Slowakije.

Zuid-Kaukasus

De externe economische relaties van de landen in de Zuid-Kaukasus zijn beperkt en weinig divers, waarmee zij geen uitzondering vormen voor de buurlanden. Zij kennen echter wel een sterke groei in het belang van deze buitenlandse relaties (gemiddeld 21% exportgroei per jaar tussen 2003 en 2005 in Azerbeidzjan), waarschijnlijk mede dankzij economische hervormingen, verbeteringen van instituties en olie. Ook op het vlak van de buitenlandse economische relaties lijken de onderlinge verschillen tussen deze landen voornamelijk te relateren aan het verschil in olie- en gasbaten. Zo wordt de economie van Azerbeidzjan gekenmerkt door veel olie- en gasexport (86% van de export) en veel buitenlandse investeringen (13% van het bbp). Opvallend is dat de landen in de Zuid-Kaukasus in hun handelsrelaties minder afhankelijk zijn gebleven van Rusland dan de Oost-Europese landen, zeker gezien hun minder gunstige geografische ligging ten opzichte van Europa. Armenië is echter sterk afhankelijk van *remittances*, voornamelijk uit Rusland. Ook de andere landen in de Zuid-Kaukasus leveren veel arbeidsmigranten aan Rusland; de EU is een minder populaire bestemming.

Midden-Oosten

De buitenlandse economische relaties wisselen erg sterk tussen de buurlanden in het Midden-Oosten. Ondanks de beperkte institutionele verbeteringen en hoge importtarieven neemt het belang van de buitenlandse handelsrelaties en hun omvang in alle landen – behalve Syrië – sterk toe. De export in Egypte groeide gemiddeld 21% per jaar tussen 2003 en 2005, terwijl Syrië een gemiddelde daling van 0,2% kende. Veel handelsrelaties zijn beïnvloed door politieke relaties: Israël en Jordanië handelen voornamelijk met de Verenigde Staten, terwijl Irak een belangrijke handelspartner is voor Syrië en Libanon. In Jordanië en Libanon wordt relatief veel geïnvesteerd door het buitenland (12% van het bbp); de andere landen zijn minder populair bij buitenlandse investeerders. Dit zijn ook de landen die sterk afhankelijk zijn van *remittances*. Ook het belang van olie in het exportprofiel varieert sterk: tussen de 72% van de Syrische export en de 2% van de Israëliëse.

Remittances zijn van wisselend belang voor de buurlanden in het Midden-Oosten; vooral Jordanië en Libanon zijn sterk afhankelijk van *remittances*. Migrantenstromen zijn voornamelijk vluchtelingen, zowel politieke als oorlogsvluchtelingen.

Maghreb

De Maghreblanden kennen de afgelopen jaren, ondanks de geringe institutionele verbeteringen en hoge importtarieven (ook voor de buurlanden), een sterk toenemend belang van de export. Ook de omvang van de export is erg groot, voornamelijk door de export van olie en gas: 98% van de Libische export en 96% van de Algerijnse export. Tunesië en Marokko kennen een meer op industrie gericht handelsprofiel. De buitenlandse investeringen blijven met circa 3% van het bbp zeer laag. De rol van de EU in de buitenlandse economische betrekkingen van alle Maghreblanden is groot, mede door het koloniale verleden, een gunstige geografische ligging en bestaande handelsovereenkomsten (met uitzondering van Libië).

Migranten uit de Maghreb zijn sterk vertegenwoordigd in verschillende Europese landen, vooral uit Marokko.

2.4 Conclusie: economische buren?

De belangrijkste reden voor de EU om een goede relatie met de buurlanden te houden is hun geografische nabijheid: een aantal landen grenst aan de EU, veel landen liggen rond de Middellandse Zee en de zuidelijke Kaukasus grenst aan de Zwarte Zee. De economische situatie in de buurlanden verschilt echter sterk van de EU: het bbp per hoofd ligt stukken lager in de buurlanden dan in zowel de oude als de nieuwe lidstaten van de EU; de structuur van hun economieën verschilt sterk van de EU met een groot belang van landbouw en grondstoffen; de institutionele kwaliteit is lager.

De economische relaties met de buren variëren sterk. Vooral de Noord-Afrikaanse buurlanden zijn voor hun export sterk gericht op de EU en hebben grote migrantenpopulaties in de EU. De voormalige Sovjetrepublieken zitten niet alleen geografisch, maar ook economisch tussen Rusland en de EU: ze handelen met beide en zijn belangrijke doorvoerlanden van Russische olie en gas. De relaties met de landen in het Midden-Oosten zijn relatief zwak; zij zijn naast de EU ook sterk gericht op de Verenigde Staten en Arabische landen. Voor de EU zijn de buurlanden een relatief onbelangrijke partner.

B3 Economische groei van de buuren

Belangrijk doel van het Europese nabuurschapsbeleid is het bevorderen van welvaart in de buurlanden. Hoofdstuk B2 liet zien dat de uitdagingen hierin groot zijn: het bbp per hoofd van de bevolking in de buurlanden blijft fors achter bij het inkomensniveau van de nieuwe lidstaten (EU12) en is slechts een tiende van het gemiddelde niveau in de oude lidstaten (EU15). Dit hoofdstuk gaat in op de economische groei in de buurlanden en haar determinanten. Voor de toekomst is de belangrijkste vraag: hoe kunnen de buurlanden hun economische ontwikkeling stimuleren?

3.1 Ontwikkeling sinds 1990

In de economische ontwikkeling van de buurlanden is een tweedeling tussen oost en zuid duidelijk zichtbaar in figuur B3.1 en figuur B3.2. De voormalige Sovjetrepublieken en Rusland kenden een sterk krimpende economie in 1991-1998, gevolgd door een periode van herstel in 1998-2005. De krimp is in een aantal landen zeer groot geweest: Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië kenden zeven magere jaren waarin het bbp met 10% per jaar afnam.¹ In alle oostelijke buurlanden verslechterde de economische situatie sterker dan in de nieuwe lidstaten van de EU (EU12). Rond 1998 kwam het omslagpunt in Rusland, Oekraïne en Moldavië: sindsdien zijn mooie groeicijfers van meer dan 5% per jaar geen uitzondering. Het omslagpunt was in de andere oostelijke buurlanden al eerder bereikt. Zo heeft Armenië maar twee jaar krimp gekend, maar wel van een ongeken- de hevigheid (-40% in 1992). Na 1998 deden de oostelijke buurlanden het beduidend beter dan de nieuwe lidstaten, die gemiddeld 2% per jaar groeiden.

De landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA-landen) vertonen een stabiel patroon met minder hoge groeicijfers. Syrië vormt hierop een uitzondering, met hoge groei in het begin van de jaren negentig, een diepe recessie in 1999 en matige groei aan het begin van het huidige decennium. Sommige landen in deze regio groeien harder dan de EU (bijvoorbeeld Tunesië), maar andere ook minder hard (bijvoorbeeld Marokko).

De kloof tussen de EU en de buurlanden is in de afgelopen vijftien jaar niet kleiner geworden: veel oostelijke buurlanden zijn nog niet terug op hun niveau van 1991, en de MENA-landen zijn niet of nauwelijks sterker gegroeid dan de EU-lidstaten.

Werkgelegenheid en productiviteit zijn de bepalende factoren van economische groei (gemeten als groei van het bbp per hoofd). Helaas kunnen we de ontwikkeling van deze factoren niet over de tijd laten zien, maar moeten we ons beperken tot een impressie van het niveau van werkgelegenheid en productiviteit in 2005.

Tabel B3.1 laat duidelijk zien dat een lage productiviteit per werknemer de belangrijkste factor is in het achterblijvende productieniveau van de buurlanden. Dit geldt vooral voor de voormalige Sovjetrepublieken, waar de productiviteit per werknemer beduidend lager is dan in de MENA-landen, die op hun beurt niet kunnen tippen aan de productiviteit in de nieuwe lidstaten. Opval-

¹ Bij deze cijfers moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de transitie van een centraal geleide economie naar een meer marktgerichte economie moeilijk te meten is. We baseren ons in dit hoofdstuk op officiële statistieken, maar beseffen dat de informele sector in veel buurlanden omvangrijk is.

lende uitschieter naar boven is Israël, met een vergelijkbaar productiviteitsniveau als de EU15.

In termen van arbeidsparticipatie (hier gedefinieerd als het aantal werkenden gedeeld door de totale bevolking²) is opnieuw de tweedeling tussen oost en zuid zichtbaar. De voormalige Sovjetrepublieken kennen een hoge participatiegraad, vergelijkbaar met de EU, terwijl de arbeidsparticipatie in de MENA-landen fors lager is. Door de meting van de participatie in termen van de totale bevolking, in plaats van als fractie van de beroepsbevolking, kunnen we niet uitsluiten dat een deel van deze lage participatie verklaard wordt door de bevolkingsopbouw: veel MENA-landen kennen een hoge bevolkingsgroei en daardoor een relatief jonge bevolking.

Tabel B3.1

Productiviteit en participatiegraad in de buurlanden, 2005 (in euro's)

	bbp per hoofd	productiviteit (bbp/werknemers)	aandeel participatiegraad (werknemers/inwoners)
EU15	22.445	51.513	0,44
EU12	4.713	11.418	0,41
Nederland	25.190	53.969	0,47
Wit-Rusland	1.868	4.198	0,44
Oekraïne	960	2.170	0,43
Moldavië	430	4.265	0,32
Georgië	971	2.489	0,39
Armenië	1.129	3.102	0,36
Azerbeidzjan	1.182	2.062	0,46
Syrië	1.175	4.179	0,27
Libanon	5.672		
Israël	18.367	51.009	0,36
Jordanië	2.086		
Egypte	1.624	6.206	0,26
Libië	7.517		
Tunesië	2.412	8.260	0,29
Algerije	2.121	8.214	0,26
Marokko	1.356	1.373	0,31

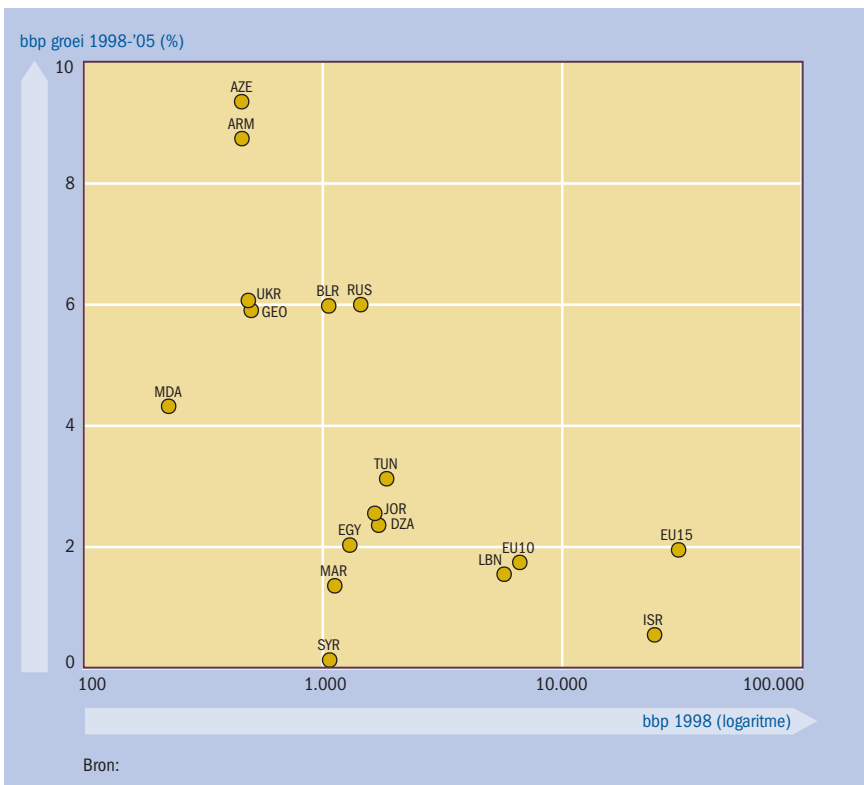
Bron: Eigen berekeningen aan de hand van Wereldbank (2007); World Development Indicators en Datastream van Thomson Financial (2008)

² De standaardberekening van de participatiegraad, werkgelegenheid als fractie van de bevolking tussen 15 en 64 jaar, kan in verband met databeperkingen hier niet worden toegepast.



Figuur B3.1

Bbp per hoofd van de bevolking, 1991-1998¹ (in euro's)



Figuur B3.2

Bbp per hoofd van de bevolking, 1998-2005 (in euro's)

¹ Voor een verklaring van de afkortingen zie tabel B2.1

3.2 Directe oorzaken van economische groei

Economische groei heeft een aantal directe oorzaken. Twee daarvan zijn in paragraaf 3.1 al ter sprake gekomen: meer werkgelegenheid en een hogere productiviteit. Deze groei van de productie per werknemer kan op haar beurt veroorzaakt worden door een betere opleiding, door investeringen in machines, fabrieken en andere kapitaalgoederen of door technologische vooruitgang. Als laatste mogelijkheid, die zeker voor een aantal buurlanden belangrijk is, kan de productie per werknemer toenemen door een toenemend gebruik (of export) van grondstoffen. Deze paragraaf behandelt de oorzaken van productiviteitsgroei.

Investeren of innoveren

Acemoglu et al. (2006) onderscheiden twee strategieën voor hogere groei: een investeringsstrategie en een innovatiestrategie. Onder verder gelijke omstandigheden zullen investeringen (die zorgen voor een toename van de kapitaalgoederenvoorraad) vooral renderen in landen met kapitaalschaarste en een overschot van arbeiders, zoals veel buurlanden.³ Met deze investeringen, zeker als zij voor een deel afkomstig zijn uit technologisch vooraanstaande landen, kunnen deze landen tegelijk nieuwe technologieën overnemen. Voor kapitaalintensieve landen, zoals veel West-Europese lidstaten, zal de groei per werknemer vooral gevonden moeten worden in innovaties. Volgens deze theorie begint de ontwikkeling van een laag inkomensland met een hoog investeringsniveau en wordt in een later stadium de omslag gemaakt van een investeringsstrategie naar een innovatiestrategie.

De buurlanden zijn in hun ontwikkeling minder ver dan de EU-lidstaten, zoals bleek in hoofdstuk B2. Hun bbp per hoofd ligt beduidend lager en bovendien is de economie meer gericht op landbouw en grondstoffen. We kunnen aannemen dat investeringen erg belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling van deze landen. Een investeringsstrategie lijkt dus de beste manier om economische groei te verkrijgen.

Hoe staat het met de investeringen in de buurlanden – zijn de investeringen (als fractie van het bbp) inderdaad hoger dan in de EU? Tabel B3.2 laat zien dat dit voor veel buurlanden niet het geval is. De voormalige Sovjetrepublieken vertonen een sterk divers en fluctuerend beeld, van extreem laag maar toenemende investeringen in Georgië tot hoge maar afnemende investeringen in Oekraïne en Wit-Rusland. Dit wisselende beeld weerspiegelt sterk de overgang van een centraal geleide naar een marktgeoriënteerde economie: bestaande fabrieken en machines bleken verouderd, terwijl voor de aanschaf van nieuwe een stabiel investeringsklimaat en voldoende financiering noodzakelijk is.

De investeringsquote in de MENA-landen is stabiel, op een vergelijkbaar niveau als in de EU. Abu-Qarn en Abu-Bader (2001) laten zien dat deze toename van kapitaal de belangrijkste factor is voor de economische groei in deze landen (tussen 1960 en 2000). Dit gold met name voor de jaren zeventig, toen investeringen gefinancierd konden worden uit een grote instroom van oliedollars. Dit effect zou ook op kunnen treden in recente jaren (2001-2005), maar hoewel de investeringen fors zijn gestegen in het olierijke Azerbeidzjan is dit niet het geval in de olierijke MENA-landen: Algerije, Libië, Egypte en Syrië. Investeringsquote van gemiddeld 20% zien dat de accumulatie van kapitaal – de meest voor de hand liggende bron van economische groei – nog onvoldoende benut wordt.

3 Dit volgt rechtstreeks uit de klassieke groeitheorie, met afnemende meeropbrengsten van kapitaal.

Tabel B3.2

Investeringsquote in de EU en in buurlanden, bruto kapitaalinvesterings, 1991-2005 (in procenten van het bbp)

	1991-1995	1996-2000	2001-2005
EU 15	20	20	21
EU 12	22	24	24
Wit-Rusland	28	25	25
Oekraïne	24	20	20
Moldavië	17	19	19
Georgië	9	20	24
Armenië	19	17	23
Azerbeidzjan	19	31	40
Syrië	25	21	21
Libanon	29	27	20
Israël	24	22	18
Jordanië	30	24	21
Egypte	20	19	17
Libië	13	12	13
Tunesië	26	25	24
Algerije	27	24	24
Marokko	22	22	24

Bron: Wereldbank (2007); World Development Indicators

Kennis en demografie

Het behoeft nauwelijks betoog dat een goed opgeleide bevolking bijdraagt aan economische groei.⁴ Gemeten aan het percentage van de beroepsbevolking met een middelbare opleiding is het opleidingsniveau in een aantal buurlanden (rond 90% in Israël en de Oost-Europese buren behalve Moldavië) vergelijkbaar met de EU. In landen als Syrië en Algerije (voor een aantal andere MENA-landen hebben we geen gegevens) is het opleidingsniveau lager (58% respectievelijk 66% van de beroepsbevolking).

Een toename van het opleidingsniveau wordt bepaald door de mogelijkheden voor en perspectieven van een betere scholing. De mogelijkheden worden in belangrijke mate gecreëerd door de overheid: in de meeste landen is zij de belangrijkste aanbieder van basis- en middelbaar onderwijs. De arbeidsmarkt is bepalend voor de perspectieven van een hogere opleiding: deze zullen beter zijn in buurlanden met een grote dienstensector (met Libanon en Jordanië als koplopers, zie tabel B2.2) dan in landen met een groot economisch belang van landbouw en grondstoffen.

Verschuiving van productie en werkgelegenheid vanuit de landbouw naar industriële en dienstensectoren kan in belangrijke mate bijdragen aan economische groei. Deze herstructurering is echter moeilijk in landen met een hoge bevolkingsgroei, zoals een aantal MENA-landen (Fargues 2005).

Grondstoffen

Economische groei kan relatief eenvoudig bereikt worden door de productie en export van grondstoffen te verhogen. Deze mogelijkheid ligt binnen het bereik van buurlanden als Algerije, Libië, Azerbeidzjan, Egypte en Syrië met grote olie- en gasvoorraden, maar ook van Armenië met een grote rijkdom aan diamanten.

Toch hebben landen met relatief veel grondstoffen zoals Rusland en Algerije middelmatige tot lage groeicijfers gekend in de afgelopen decennia en laten

4 Een van de belangrijkste papers is Mankiw et al. (1992).

Papyrakis en Gerlagh (2004) zien dat grondstoffen zelfs een negatief effect hebben op economische groei. Het onderscheid tussen een direct effect en indirecte effecten is hierin cruciaal. Het directe effect van grondstoffen op groei is positief, maar wordt overschaduwd door een remmende invloed op investeringen, onderwijs en een toename van corruptie. Grondstoffen verkleinen de noodzaak van investeringen. Bovendien zijn deze landen gevoelig voor fluctuaties in de grondstofprijzen. Deze onzekerheden creëren een relatief ongunstig investeringsklimaat en remmen zo de investeringen. De grondstoffenmarkt vereist daarnaast minder kennis dan vele andere industrieën. Hierdoor is het rendement op onderwijs in economieën die grotendeels op grondstoffen draaien relatief laag. Corruptie, tot slot, is in veel grondstofrijke landen een probleem, omdat de economie rondom grondstoffen vaker gebaseerd is op macht dan op eerlijke concurrentie.

3.3 Achterliggende oorzaken van economische groei

Waarom is het ene land beter in kapitaalaccumulatie, het ontwikkelen van kennis of productiviteitsgroei? Belangrijke redenen zijn een goede geografische ligging, gunstige instituties, open relaties met de wereldeconomie en inkomensongelijkheid.

Geografie

Geografische factoren zijn belangrijk voor de economische ontwikkeling van naties (Gallup et al. 1999). Zowel locatie als klimaat spelen op verschillende manieren een rol bij het niveau en de ontwikkeling van het inkomen. De locatie van een economie beïnvloedt de transportkosten naar andere markten: een locatie dichtbij een grote economie (in bbp-termen) is gunstig. Voor de Noord-Afrikaanse landen is de EU hun belangrijkste grote buurland, waarvan zij slechts door de Middellandse Zee gescheiden zijn. Via deze zee en de open verbinding tot de oceaan, alsmede de ligging van Egypte aan de Rode Zee, is ook de rest van de wereld goed bereikbaar. Voor de oostelijke buren zijn Rusland en de EU belangrijk. Hun ligging aan zee is echter minder gunstig: Oekraïne en Georgië liggen aan de Zwarte Zee, Azerbeidzjan aan de Kaspische Zee, terwijl Wit-Rusland, Moldavië en Armenië het helemaal zonder kustlijn moeten stellen.

Een andere geografische factor is het klimaat, dat invloed heeft op de economie door middel van vruchtbaarheid van de grond en dat via de transmissie van vooral infectieziektes en warmte de productiviteit beïnvloedt. Daarnaast is geografie een belangrijke factor geweest bij het ontstaan van koloniën, die werden uitgekozen vanwege hun grondstoffen, gunstige en strategische ligging en klimaat (westerse overheersers meden gebieden met grote risico's op tropische infectieziektes). Kolonisatoren hebben grote invloed gehad op het ontwikkelingsproces van hun (voormalige) koloniën. Zij brachten hun eigen instituties met zich mee en houden nog steeds sterke economische relaties met hun voormalige grondgebied. Alle MENA-landen zijn in het verleden overheerst door Europese grootmachten. Jordanië, Egypte en Israël vielen onder de macht van Groot-Brittannië; Libanon, Syrië, Algerije, Marokko en Tunesië onder die van Frankrijk; Libië onder die van Italië. Deze historische banden zijn nog steeds zichtbaar in de stroom *remittances* (zie hoofdstuk B2).

Een derde factor, vooral van belang voor de MENA-landen, is bevolkingsdichtheid en bevolkingsgroei. De analyse van Gallup et al. (1999) geeft aan dat een hoge bevolkingsdichtheid gunstig is voor economische groei in kustregio's met goede toegang tot binnenlandse en buitenlandse handel. Noord-Afrikaanse

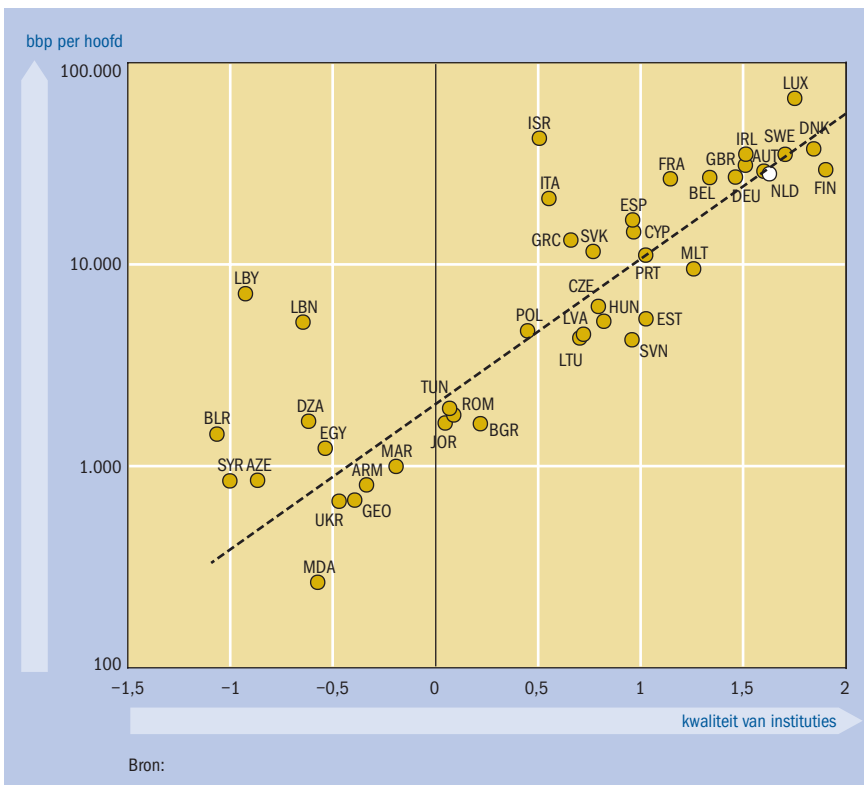
landen hebben wel een hoge bevolkingsconcentratie in de kustregio's, maar de infrastructuur met het achterliggende gebied is zwak en hun toegang tot de internationale handel wordt belemmerd door politieke en institutionele factoren (zie hoofdstuk B4). Het verband tussen economische groei en bevolkingsgroei is sterk negatief. De MENA-landen kennen een sterke bevolkingsgroei van bijvoorbeeld 2% in Egypte en 1,3% in Marokko (Fargues 2005).

Kwaliteit van instituties

Investeren is nooit zonder risico's. Allereerst zijn er economische risico's: het is onzeker hoe de markt zich zal ontwikkelen, of een product zal aanslaan en hoe de implementatie van nieuwe technologieën uitpakt. Van heel andere orde is de onzekerheid die ondernemers kunnen ervaren in de toe-eigening van het toekomstig rendement. Deze onzekerheid kan groot zijn als de eigendomsrechten onduidelijk zijn gedefinieerd en regulering sterk bureaucratisch is. Volgens Nobelprijswinnaar Douglas North (1994) moeten de instituties (gedefinieerd als de *rules of the game*) duidelijk zijn. Instituties vormen de spelregels waarbinnen overheden, bedrijven en werknemers, maar ook maatschappelijke organisaties (zoals vakbonden, scholen, kerken, moskeeën of synagogen) opereren. Naast de spelregels zijn dus ook de spelers (door North aangeduid met organisaties) belangrijk: de onzekerheid voor ondernemers is groot als eigendomsrechten en contracten nauwelijks worden beschermd, als ze te maken krijgen met een corrupte overheid of als de overheid plotseling kan besluiten om de winsten veel zwaarder te belasten. Onzekerheid kan dus worden ingeperkt door goede vormgeving en handhaving van instituties. Deze vermindering van onzekerheid draagt bij aan een goed investeringsklimaat en kan zo de economische groei bevorderen.

Figuur B3.3

De relatie tussen de kwaliteit van instituties en het bbp per hoofd van de bevolking, 2005 (in euro's)



Bron:

Figuur B3.3 maakt deze relatie tussen institutionele kwaliteit en economische ontwikkeling duidelijk zichtbaar. De figuur zet voor de EU-landen (zonder label) en de buurlanden het bbp per hoofd (in euro) af tegen de kwaliteit van instituties (gemeten op een schaal van -2.5 tot $+2.5$).⁵ De figuur laat zien dat landen met goede instituties een hoger productieniveau hebben. Een gunstig institutioneel niveau geeft zowel nationale als internationale spelers een prikkel om te investeren in de economie. Gunstige instituties stimuleren investeringen in de toekomst, dus ook in je eigen opleiding en ontwikkeling. Veel studies tonen dan ook aan dat gunstige instituties samengaan met economische groei (zie Easterly et al. 2006; Rodrik et al. 2004).⁶

De relatie tussen instituties en het niveau van productie in figuur B3.3 zegt vooral iets over de lange termijn: aan een hoog productieniveau is een lange periode van hoge economische groei voorafgegaan. Voor de afgelopen vijftien jaar is echter moeilijk aan te tonen hoe belangrijk instituties zijn geweest voor de economische ontwikkeling in de buurlanden. In de oostelijke buurlanden is zoveel veranderd sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, dat een eenvoudig verband met de kwaliteit van instituties niet gelegd kan worden. Wel zijn er aanwijzingen dat veranderingen in instituties en veranderingen in macro-economisch beleid bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de economie. Åslund en Jenish (2006) tonen aan dat de omslag in groei in Rusland, Oekraïne en Moldavië verklaard kan worden uit een radicale vermindering van overheidsuitgaven en belastingen in de nasleep van de financiële crisis van 1998. In mindere mate hebben vermindering van corruptie en verbetering van regulering een bijdrage aan de recente economische groei geleverd.

Openheid

Naast instituties speelt ook openheid van een land een belangrijke rol bij economische groei (Winters 2004). Openheid zorgt voor toegang tot andere grondstoffen en producten, een grotere afzetmarkt, meer efficiëntie, het makkelijker overnemen van kennis en technologieën van andere economieën. Volgens schattingen van Dollar en Kraay (2003) levert de openheid van de Nederlandse economie (de omvang de handel is 71% van het bbp, zie tabel B2.3) een jaarlijkse groei op die ongeveer 0,4% hoger is dan in de Oekraïne (met handel/bbp gelijk aan 54%). Gemiddeld genomen zijn de buurlanden echter niet meer of minder open dan de EU – ook de buurlanden variëren van gesloten (Libanon, met handel/bbp gelijk aan 19%) tot redelijk open (Wit-Rusland, 61%, handelt vooral met Rusland).

Deze openheid staat niet op zich, maar is mede afhankelijk van de kwaliteit van instituties. De literatuur hierover, hoewel nog in de kinderschoenen, laat zien dat het groei-effect van handelsliberalisatie het grootst is in landen met marktconforme instituties (Dollar en Kraay 2003, Rodrik 2000, Winters 2004). Anders gezegd, een land moet kunnen omgaan met de nieuwe mogelijkheden, maar ook met nieuwe risico's die meer openheid met zich meebrengt. Hoofdstuk B4 gaat uitgebreid in op het belang van openheid.

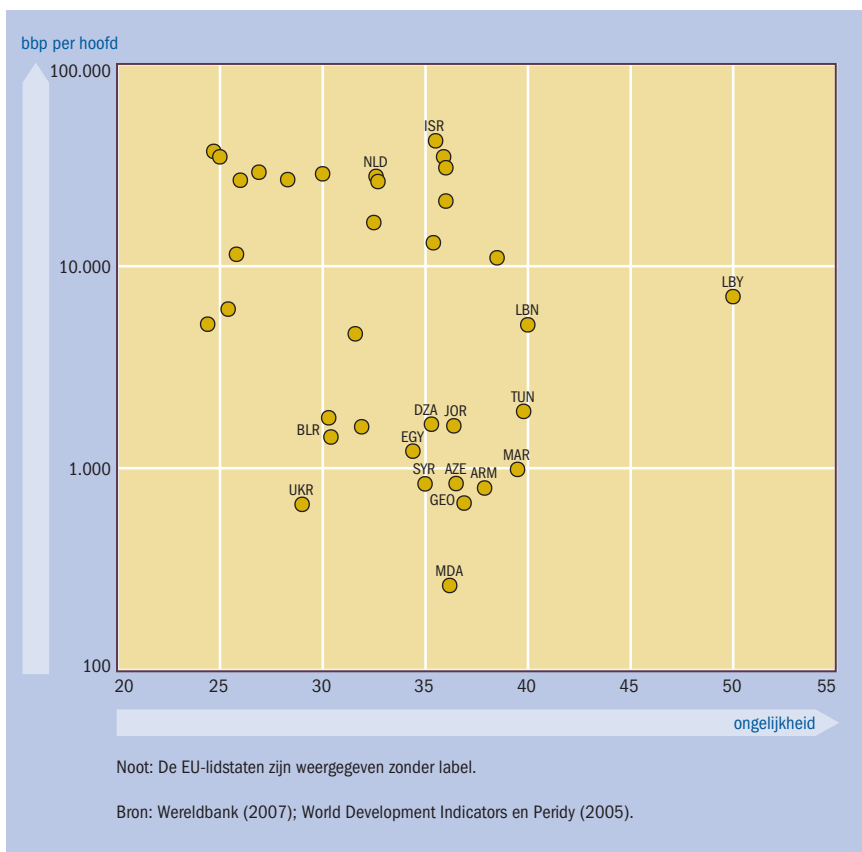
5 Deze maat van institutionele kwaliteit is geconstrueerd door Kauffman et al. (2005) van de Wereldbank (zie hoofdstuk B2). Deze maat omvat zowel de regels van het spel (rule of law, regulatory quality) als de manier waarop de overheid met deze regels omgaat (voice and accountability, government effectiveness, political stability and control of corruption). Deze zes maatstaven vertonen echter wel een grote mate van overeenkomst.

6 Figuur B3.3 Error! Reference source not found. bevestigt het verband tussen instituties en inkomen, maar kan het causale verband tussen beide niet aantonen. Easterly et al. (2006), Rodrik et al. (2004) geven echter uitgebreid aandacht aan causaliteit en laten zien dat institutionele kwaliteit een belangrijke determinant is van het inkomen per hoofd.

Ongelijkheid

Een ongelijke inkomensverdeling beïnvloedt economische groei, maar zowel de theorie als de empirie zijn hierin niet eenduidig: landen met grote ongelijkheid tonen zowel hoge als lage groeicijfers. Een positief effect komt doordat ongelijkheid gepaard gaat met hogere investeringen en efficiëntie: de rijke elite heeft een hoge spaarquote waardoor de binnenlandse investeringen hoog kunnen zijn. Een negatief effect komt doordat ongelijkheid gepaard gaat met een grotere illegale markt en geringe investeringen in onderwijs en kennis (Dominicis et al. 2008; Helpman 2004).

Galor en Moav (2004) tonen aan dat de effecten van ongelijkheid op de economische groei afhankelijk zijn van het ontwikkelingsstadium van een land. Zij sluiten aan bij de investeringsstrategie en innovatiestrategie van Acemoglu et al. (2006) die wij in paragraaf 3.2 bespraken. Tijdens de investeringsfase zorgt ongelijkheid dankzij hoge investeringen voor economische groei, maar in de innovatiefase remt ongelijkheid de investeringen in kennis en onderwijs en heeft daarmee een negatief effect op economische groei.



Figuur B3.4 illustreert deze redenering voor de situatie van de EU en haar buurlanden. De EU-lidstaten, die verondersteld zijn zich in de innovatiefase te bevinden, combineren een lage mate van ongelijkheid (horizontale as) met een hoog inkomensniveau (verticale as). In de buurlanden daarentegen is het inkomen laag, maar de ongelijkheid hoog.

3.4 Betere instituties voor meer groei

Verbetering van instituties is een van de speerpunten van het Europese nabuurschapsbeleid. Om welke instituties gaat het? We komen tot de volgende top drie

van instituties die essentieel zijn voor een goed functionerende economie en die in veel buurlanden zwak ontwikkeld zijn. Ze zijn veranderbaar en meetbaar, hoewel met enige mitsen en maren. Onze top drie is geïnspireerd door de economische literatuur over instituties en we zullen laten zien dat deze instituties ook op de Europese buurlanden van toepassing zijn.

1 Eigendomsrechten

Stel je een land voor waar niemand kan bepalen wie wat bezit, waar bezittingen niet kunnen worden omgezet in geld, waar beschrijvingen van aandelen niet zijn gestandaardiseerd en waar de handhaving van eigendom van stad tot stad verschilt. Volgens De Soto (2003) verkeert 80% van de wereldbevolking, waaronder de inwoners van de voormalige Sovjetrepublieken, in deze omstandigheden.

Bovenaan het lijstje van instituties staat daarom het recht om je de vruchten van je eigen inspanningen toe te eigenen (zie naast De Soto (2003) ook Rodrik (2000) en Helpman (2004)). Burgers willen investeren in hun eigen kennis en ontwikkeling als ze daar ook de vruchten van plukken. Bedrijven willen onderzoek doen naar nieuwe technologieën als ze kunnen profiteren van het rendement op nieuwe uitvindingen. En eigendomsrechten bieden zekerheid aan de accumulatie van kapitaal, zoals Adam Smith al eeuwen geleden betoogde. Om deze redenen concludeert Helpman (2004) dat een goed rechtssysteem, bescherming van contracten en inperking van de macht van machthebbers belangrijk zijn voor economische vooruitgang.

Tabel B3.3 laat zien dat op eigendomsrechten (*rule of law*) met name Libië, Algerije en de voormalige Sovjetrepublieken laag scoren. Voor de voormalige Sovjetrepublieken wordt dit beeld bevestigd door de *Global Competitiveness Survey 2007-2008* (GCS) van het World Economic Forum: in de lijst factoren die een goede bedrijfsvoering belemmeren staan een onafhankelijke rechterlijke macht, beschermde belangen van kleine aandeelhouders en eigendomsrechten hoog genoteerd.

Tabel B3.3

Factoren die een goede bedrijfsvoering beïnvloeden, 2005 (index)

	problematische factoren voor een goede bedrijfsvoering		eigendomsrechten
Wit-Rusland			-1,2
Oekraïne	regulering van buitenlandse investeringen	bescherming van aandeelhouders	-0,7
Moldavië	bescherming van aandeelhouders	effectiviteit van mededingingsbeleid	-0,6
Georgië	bescherming van aandeelhouders	eigendomsrechten	-0,6
Armenië	effectiviteit van mededingingsbeleid	toegang tot leningen	-0,5
Azerbeidzjan	bescherming van aandeelhouders	intensiteit van locale concurrentie	-0,5
Syrië	mogelijkheden van buitenlands eigendom	wetgeving rond ICT	-0,5
Libanon			-0,5
Israël	kosten van terrorisme	overheidsschuld	0,7
Jordanië	bescherming van investeerders		0,5
Egypte	overheidstekort		0,0
Libië	kwaliteit van financiële markten	handelstarieven	-0,7
Tunesië	handelstarieven	bescherming van investeerders	0,4
Algerije	betrouwbaarheid van banken	administratieve lasten van handel	-0,6
Marokko	handelstarieven	restricties op vermogenstransacties	0,0

Bron: World Economic Forum; Global Competitiveness Survey 2007-2008 (GCS); Kaufman et al. (2007)

2 Regelgeving

Regelgeving is nodig om de economie in goede banen te leiden; zij is nodig voor de bescherming van consumenten tegen fraudeurs, van werknemers tegen uitbuiting, van werkgevers tegen een corrupte overheid, van het milieu tegen vervuiling, enzovoort. Regelgeving kan echter ook de economie verstikken: handelaren bedenken zich wel twee keer voor ze hun product op de markt aanbieden, werkgevers nemen geen nieuwe personeel meer aan, en ondernemers zijn meer bezig met steekpenningen of belastingformulieren dan met productie. Een balans vinden tussen goede en verstikkende regulering is dé uitdaging voor alle overheden, en zeker de overheden in de buurlanden.

In de transitie naar een markteconomie hebben de oostelijke buurlanden de juiste balans nog niet gevonden, terwijl ook de meeste MENA-landen niet als marktgerichte economieën bekend staan. De indicatoren van de Wereldbank wijzen dit uit: op de index van regelgeving (*regulatory quality*) scoren alle buurlanden (met uitzondering van Israël) slechter dan de EU-lidstaten; alleen Jordanië en Tunesië komen in de buurt van Roemenië en Bulgarije.

Opvallend beeld in de GCS is de slechte kwaliteit van financiële regelgeving en financiële instellingen in zowel de Noord-Afrikaanse als Oost-Europese buurlanden. Met name worden genoemd de regulering van het verzekeringswezen, de betrouwbaarheid van banken (vooral in de Noord-Afrikaanse landen) en de beschikbaarheid van risicodragend kapitaal (Oost-Europese landen). Die slechte kwaliteit vormt een ernstige beperking voor economische integratie, met name voor activiteiten die fysieke aanwezigheid vereisen zoals een groot deel van de handel in diensten en directe buitenlandse investeringen.

3 Macro-economisch beleid

Op de derde plaats zetten we het macro-economisch beleid, waarmee we doelen op het stelsel van belastingen en overheidsbestedingen en op het monetaire beleid. Kernwoorden zijn stabiliteit en evenwicht. Stabiel beleid is bijna altijd te prefereren boven sterke fluctuaties en abrupte bijsturing. In goed gereguleerde economieën is de timing van cyclisch beleid al extreem moeilijk; dit wordt zo goed als onmogelijk als de informatievoorziening over de actuele stand van de economie minder goed is. Stabiliteit is ook gewenst bij de wisselkoers: een hoge mate van onzekerheid remt de internationale handel.

Het macro-economisch beleid moet niet alleen stabiel, maar ook evenwichtig zijn. Het moet aansluiten bij de stand van de economie. Een bekend voorbeeld is de wisselkoers: een stabiele koers geeft duidelijkheid, maar structurele aanpassingen zijn soms onvermijdelijk. De wisselkoers moet immers op lange termijn zorgen voor evenwicht op de betalingsbalans. Zo mochten in de aanloop naar de Economische en Monetaire Unie (EMU) wisselkoersen fluctueren binnen een bandbreedte, maar was een structurele aanpassing van de spilkoersen soms onvermijdelijk.

Naast gezond monetair beleid is een gedegen begrotingsbeleid belangrijk voor stabiele economische groei. Overheidsbestedingen en belastingen die te hoog zijn remmen private initiatieven af. Ze kunnen, samen met een ruim monetair beleid, leiden tot hoge inflatie en lage economische groei. Voor de voormalige Sovjetrepublieken laten Åsland en Jenish (2006) zien dat de recente periode van hoge economische groei (1998-2007) voorafgegaan is door een forse inkrimping van de overheidsbestedingen en bijbehorend belastingniveau.

Tabel B3.4

Impressie van budgettair en monetair beleid, 2005

	inflatie (in %)	belastingquote (% bbp)	schuldratio (% bbp)	saldo lopende rekening (% bbp)
Wit-Rusland	10,3	33	4	1,6
Oekraïne	13,5	35	23	2,9
Moldavië	11,9	32	41	-10,3
Georgië	8,3	18	25	-9,8
Armenië	0,6	19	28	-3,9
Azerbeidzjan	9,7	39	12	1,3
Syrië	7,2	32	20	-4,1
Libanon	-0,7	22	88	-13,6
Israël	1,3	42	107	3,3
Jordanië	3,5	28	54	-17,9
Egypte	8,8	28	31	3,2
Libië	2,0			41,6
Tunesië	2,0	30	51	-1,1
Algerije	1,6	38	16	20,7
Marokko	1,0	29	31	2,4

Bron: IMF (2007); World Economic Outlook, Wereldbank (2007); World Development Indicators en Europese Commissie (2007a)

Tabel B3.4 geeft een impressie van het budgettair en monetair beleid in de buurlanden. Opvallende uitschieters bij het budgettair beleid zijn Azerbeidzjan en Israël met uitgavenquoten (als percentage van het bbp) van ongeveer 40%, en de landen in het Midden-Oosten met hoge schuldquoten.

Inflatie is een goede indicator voor het monetair beleid. Vooral een aantal Oost-Europese buren, maar ook Egypte en Syrië, kampen met hoge inflatie. Voor de Oost-Europese landen is dit een redelijk goede score, gezien de periode van hyperinflatie midden jaren negentig. De inflatie in Egypte en Syrië is daarentegen hoger dan in voorgaande jaren: tussen 1998 en 2002 lag de inflatie in alle MENA-landen onder 5%.

De lopende rekening geeft een beeld van de inkomsten en uitgaven van een land.⁷ Een structureel tekort op de lopende rekening is niet houdbaar en zal leiden tot een sterke devaluatie van de wisselkoers. Met name in Libanon is het tekort alarmerend, omdat dit land probeert vast te houden aan een vaste koers met de Amerikaanse dollar.

Opvallend in de GCS is dat vooral in Israël en Jordanië de belastingen samen met inefficiënte bureaucratie worden genoemd als belangrijkste knelpunten voor een goede bedrijfsvoering. Dit heeft deels te maken met de hoge belastingvoet (Israël) en deels met het feit dat in de meeste andere buurlanden het macro-economische beleid minder knelt dan regelgeving en de bescherming van de eigendomsrechten.

Tot slot

Stel nu dat de buurlanden er in slagen hun instituties te verbeteren, wat kan dit betekenen voor de economische groei? Jalilian et al. (2007) hebben onderzoek

7 De lopende rekening van de betalingsbalans is opgebouwd uit een aantal deelrekeningen en geeft een overzicht van alle transacties met het buitenland in een jaar. Het saldo van de lopende rekening is opgebouwd uit:

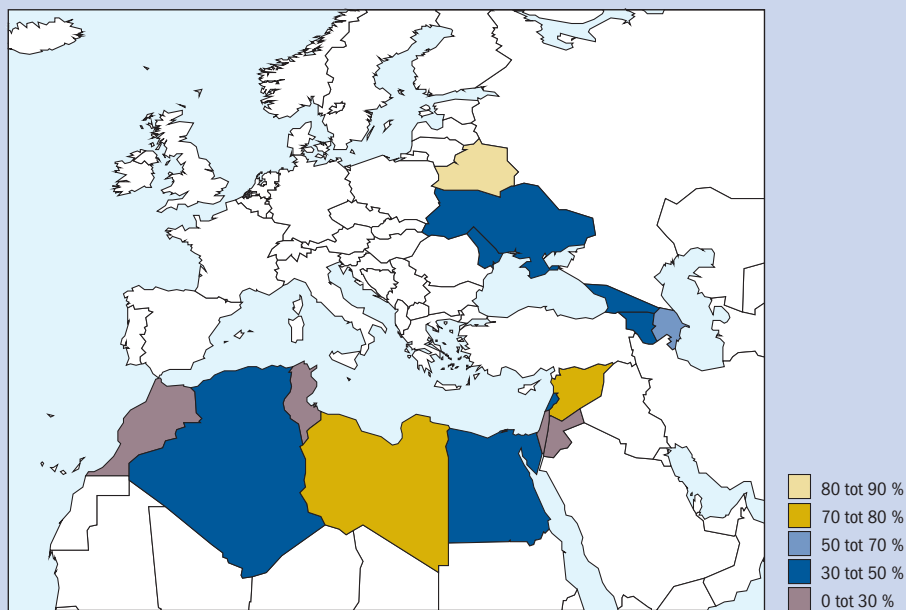
- het uitvoeroverschot; het bedrag waarmee de uitvoer van goederen en diensten de invoer overtreft;
- het saldo uit het buitenland ontvangen primaire inkomens;
- het saldo uit het buitenland ontvangen inkomensoverdrachten, waaronder remittances.

gedaan naar de effecten van institutionele verbeteringen op economische groei voor 117 landen, waaronder de EU-lidstaten en de buurlanden. Hierbij hebben zij gebruikt gemaakt van de reeds genoemde maatstaf van institutionele kwaliteit van de Wereldbank. Aan de hand van hun bevinden geeft figuur B3.5 de effecten weer op het inkomensniveau in de buurlanden als de institutionele kwaliteit van de buurlanden zou verbeteren tot aan het niveau van Polen (het laagst scorende EU-land). Voor de meeste buurlanden is dit een realistisch (of misschien al te hoog gegrepen) ideaal. Het effect van institutionele verbeteringen op economische groei is aanzienlijk. Afhankelijk van de huidige institutionele kwaliteit loopt de toename van het bbp-niveau uiteen van ongeveer 15% (Jordanië en Tunesië) tot bijna 85% (Wit-Rusland).⁸

In communicaties over de buurlanden erkent de EU het belang van goede instituties. In bilaterale actieplannen met de buurlanden worden deze woorden omgezet in concrete beleidsmaatregelen. In hoofdstuk B5 gaan we dieper in op deze actieplannen en stellen we de vraag in hoeverre deze plannen bijdragen aan het realiseren van de mogelijkheden die betere instituties hebben voor de economische ontwikkeling van de buurlanden.

Figuur B3.5

De effecten van institutionele verbetering op de economische groei van de buurlanden (in procentpunten)



⁸ Het kaartje geeft een minimaal groei-effect weer voor Israël, dat een vergelijkbaar institutioneel niveau heeft als Polen. Een doelstelling voor Israël zou echter niet zozeer het niveau van Polen, maar van West-Europese economieën zijn.

B4 Handel met de buurlanden

Cruciaal voor economische integratie tussen de EU-lidstaten en hun buurlanden is vergroting van de onderlinge handel. Paragraaf 4.1 onderzoekt welke bilaterale economische voordelen de handel in goederen oplevert. Diverse factoren hebben echter een belemmerende of stimulerende invloed op de onderlinge handelsstromen. In paragraaf 4.2 beschrijven we welke factoren bepalend zijn voor de omvang van de handel met de buurlanden en welke economische effecten te verwachten zijn. Sommige factoren zijn door beleid te beïnvloeden, met name de kwaliteit van de instituties en de importtarieven (§ 4.3). Maar wat zijn de effecten van meer handel met de buurlanden? Vormt hun handelsprofiel een welkome aanvulling op dat van de EU of zijn de buurlanden concurrenten van de EU-lidstaten? Deze vragen onderzoeken wij in paragraaf 4.4.

4.1 Economische voordelen van handel in goederen

De internationale handelstheorie (Brakman et al. 2006; Krugman en Obstfeld 2003) suggereert dat onderlinge handel economische voordelen verschaft voor beide partijen. Intensievere onderlinge handel tussen de EU en de buurlanden zou dus voordelig zijn voor zowel de economieën van de EU-landen als de economieën van de buurlanden. Internationale handel zorgt allereerst voor toegang tot grondstoffen, producten en onderdelen die niet in eigen land beschikbaar zijn. Maar de economische voordelen reiken verder (CPB en SCP 2007).

Landen exporteren vooral die goederen waarin ze een comparatief voordeel bezitten. Voorbeelden zijn de het grote aandeel van de (kennisintensieve) dienstenindustrie in de Nederlandse export en het belang van olie en gas in de export van Algerije. Comparatieve voordelen ontstaan doordat landen verschillen in zaken als hun arbeidstypes, hun kapitaalvoorraden en hun grondstoffen. Stel dat land A een relatief hoger productiviteitsniveau heeft in sector X en een lager productiviteitsniveau in sector Y vergeleken met land B. Relatief gezien is het maken van producten in sector Y dan duurder in land A. Internationale handel kan er voor zorgen dat land A zich daarom concentreert op sector X en producten van sector Y relatief goedkoper importeert vanuit land B en vice versa.

Als landen zich specialiseren in exportproducten waarin ze een comparatief voordeel hebben, betekent dit een verandering van de productiestructuur, zodat zij optimaal kunnen profiteren van de mogelijkheden van internationale handel. De mogelijkheden voor deze uitbreiding van productie zijn groot voor een kennisintensief land als Nederland, maar veel beperkter voor een energierijk land als Algerije.

De grotere markt die ontstaat door internationale handel biedt schaalvoordelen voor bedrijven en consumenten. Voor bedrijven gaat het vergroten van de markt gepaard met een vergroting van de concurrentie. Door het vergroten van de concurrentie zijn bedrijven genoodzaakt efficiënter te werken en komt er meer nadruk op innovatie. Voor consumenten biedt een grotere markt een ruimer aanbod aan producten, die door de concurrentie scherp geprijsd zijn.

Openheid is een onmisbaar element in het aantrekken van buitenlandse investeringen, en is zelfs een belangrijke ingrediënt voor succesvolle binnenlandse investeringen (Winters 2004). Om investeringen te kunnen laten renderen is het

belangrijk dat de productie verkocht kan worden op een grote markt. Op een kleine markt leidt een toename van de productie – een logisch gevolg van de extra investeringen – immers al snel tot een daling van de afzetprijzen, waardoor het rendement op investeringen onder druk komt te staan. Openheid kan dus een stimulans betekenen voor investeringen en daarmee voor economische groei.

Internationale handel biedt mogelijkheden voor een kijkje in de keuken bij andere economieën en de bijbehorende kennisoverdracht. Handel in goederen zorgt voor toegang tot de kennis van de handelspartners. Het combineren van andermans kennis met eigen kennis kan leiden tot nieuwe kennis en innovaties, nieuwe producten en productiviteitsverhoging.

De empirische literatuur bevestigt deze voordelen van internationale handel: open landen kennen hogere economische groei en internationale handel is dan ook een bekende determinant voor het verklaren van verschillen in inkomen en groei tussen landen (Dollar en Kraay 2003; Frankel en Romer 1999). Dit suggereert positieve economische effecten van het uitbreiden van de handel tussen de EU en buurlanden voor beide partijen.

Ondanks de alom bekende voordelen van internationale handel houden regeringen vaak hun economieën deels afgesloten en beschermen zij deze met importtarieven en dergelijke. Brakman et al. (2006) wijzen op vijf duidelijke redenen voor deze bescherming. Allereerst is voor veel regeringen het heffen van belastingen op importproducten een belangrijke inkomstenbron. Bovendien kunnen zij op deze manier de inkomensverdeling in hun eigen land beïnvloeden en wordt het beschermen van een industrie vaak gedaan vanuit de gedachte hiermee banen te sparen. De economische voordelen van handel gelden echter niet voor iedereen: er zijn winnaar en verliezers. Sommige industrieën (met comparatieve nadelen) zullen inkrimpen door de toegenomen concurrentie. Alleen is vooraf moeilijk te schatten wie winnaar of verliezer wordt. Bescherming van de eigen nationale producten en bedrijven tegen internationale concurrentie is een belangrijke reden voor het strategische gedrag rond handelstarieven en ander handelsbeleid. Tot slot probeert men met tarieven nationale industrieën die nog in de kinderschoenen staan een kans te geven zich te ontwikkelen voordat zij moeten concurreren op de wereldmarkt. Vroegtijdige openstelling kan tot gevolg hebben dat een land zich op handel in grondstoffen en andere producten met weinig toegevoegde waarde richt, omdat de opkomende industriële sector weg wordt geconcentreerd door buitenlandse sectoren.

Vooraf ontwikkelde landen met een divers handelsprofiel hebben baat bij internationale handel. De gevolgen van openheid kunnen echter anders uitpakken voor landen met een minder divers profiel. Zo kan een eenzijdig handelspatroon een land erg kwetsbaar maken: ongunstige ontwikkelingen op deze markt hebben grote effecten op de algehele economische situatie. Handel in primaire goederen levert relatief weinig toegevoegde waarde: er zijn weinig werknemers en extra handelingen bij nodig. Voor de buurlanden zijn de effecten van buitenlandse handel wisselend geweest in het afgelopen decennium. Voor de zuiderburen is aangetoond dat voornamelijk een divers handelsprofiel met industriële exportproducten groei stimuleert (Abu-Qarn en Abu-Bader 2001). Export in grondstoffen heeft amper effect op de economische groei. In de voormalige Sovjetrepublieken blijkt echter juist de export van olie bij te dragen aan de economische groei (Åsland en Jenish 2006).

Internationale handel brengt dus voordelen, maar niet altijd voor iedereen. Per saldo kunnen beidelanden er baat bij hebben, maar binnen landen zijn er economische verliezers en winnaars: de ene sector zal groeien terwijl een andere moet krimpen, de ene regio profiteert, een andere niet.¹ Het gevolg is dat handel grote invloed heeft op de inkomensverdeling. Met name in olierijke landen bestaat het risico dat alleen een kleine elite profiteert.

4.2 Wat bepaalt de handel met de buurlanden?

De afgelopen decennia is de internationale handel enorm gegroeid. Niettemin zijn de handelsstromen nog steeds opvallend klein: gezien de genoemde economisch voordelen van internationale handel wordt er veel minder gehandeld dan verwacht (Trefler 1995). Internationale handelsstromen zijn onevenredig verdeeld tussen landen en landengroepen, en zowel handelsbelemmeringen als stimulanzen lijken hierbij een grote rol te spelen. We willen onderzoeken welke effecten er optreden als de handelsbarrières tussen de EU en haar buurlanden afnemen. Het belang van handelsbelemmeringen schatten we met graviteitvergelijkingen. De graviteitvergelijking is gezien haar uitstekende verklarende waarde het meest gebruikte model voor het analyseren van internationale handelsstromen. De oorsprong van de graviteitvergelijking ligt in de natuurwetenschap waar de aantrekkingskracht tussen twee lichamen verklaard wordt aan de hand van de massa en de onderlinge afstand. Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen heeft deze formule als eerste gebruikt voor de verklaring van economische interactie. Bij de economische benadering wordt massa van het lichaam geïnterpreteerd als omvang van de economie; standaardindicator is het bbp.² De handel tussen twee economische grootmachten is groter dan tussen twee kleine economieën. De afstand tussen twee economieën is het aantal kilometers tussen de twee hoofdsteden; een grote geografische afstand belemmert de onderlinge handel. Dit leidt tot de standaard economische graviteitvergelijking voor het verklaren van internationale handelsstromen.

Naast de rol van omvang van de economieën en geografische afstand bij onderlinge handel worden ook effecten verwacht van culturele, historische, institutionele en politieke factoren. We bespreken hierna de verschillende factoren in de internationale handelsstromen in goederen. De kwantitatieve invloeden geven we weer in diverse boxen. De uitleg van de methodologie staat beschreven in de bijlage bij dit hoofdstuk.

Omvang van de economie

Een grotere economie handelt logischerwijs in absolute zin meer. Deze relatie is – zoals eerder vermeld – tweezijdig: open landen kennen grotere economische groei.

1 De regio's met grote aandelen in de exportsector groeien harder dan de andere regio's. Dat zijn vaak (hoofd)stedelijke regio's, die meer binnenlandse en buitenlandse investeringen aantrekken. Het gevolg is regionale divergentie. Zo kennen Oost-Europese hoofdstedelijke regio's zoals Praag en Boedapest hogere groeicijfers dan het achterland (Frenken en Hoekman 2006).

2 Voor de economische onderbouwing van de graviteitvergelijking verwijzen we naar Anderson en van Wincoop (2003) en Feenstra (2004).

Graviteitsvergelijking: invloed van exogene factoren op de handel

De invloed van de (exogene) gegeven factoren op internationale handel is groot: gezamenlijk verklaren zij 72% van de internationale handel. Een aanzienlijk deel van de internationale handel is dus niet of nauwelijks te beïnvloeden met beleid. Tabel B4.1 geeft de resultaten weer van een regressie van de bilaterale handel op een aantal exogene factoren. Deze resultaten zijn gebaseerd op een schatting met 120 landen die allemaal met elkaar handelen. Omdat een aantal gegevens ontbreekt leidt dit tot een steekproef van 18174 handelsstromen.

De eerste kolom geeft de basale graviteitsvergelijking weer, die Jan Tinbergen al heeft gebruikt voor de verklaring van economische interactie. De coëfficiënt van het bbp in het importerende land geeft aan dat een exporterend land gemiddeld twee keer zoveel handelt met een groot land dan met een klein land (van de helft in omvang). Een verdubbeling van de afstand tussen twee landen leidt daarentegen tot (ongeveer) een halvering van de handel.

De tweede en derde kolom geven het belang aan van een aantal exogene handelsbarrières. In de tweede kolom staan de geschatte coëfficiënten, die in de derde kolom zijn omgerekend naar procentuele effecten. Twee aangrenzende landen handelen gemiddeld ruim twee keer zoveel (toename van 127%) dan twee landen zonder gemeenschappelijke grens. Van vergelijkbaar belang zijn een gemeenschappelijke taal en een gemeenschappelijke verleden.

Tabel B4.1

Exogene factoren van internationale handel, 1996-2005

	coëfficiënt	coëfficiënt	marginaal effect (in %)
bbp importeur	0,85	0,88	
bbp exporteur	1,03	1,06	
geografische afstand (in kilometers tussen de hoofdsteden)	-1,23	-1,07	
gezamenlijke grens		0,82	127
overeenkomstige officiële taal		0,68	97
koloniale relatie (in het verleden)		0,99	169
gemeenschappelijke kolonisator		0,77	116
ooit tot een zelfde land behoord		0,70	101
verklaarde variantie (R^2)	0,70	0,72	
aantal observaties	18.174	18.174	

Geografische afstand

Ook in het huidige digitale tijdperk met gigantische vooruitgang in technologie en transport geldt: *the world is still not flat*. Geografische afstand heeft een negatieve impact op internationale handel: hoe verder de twee economieën van elkaar vandaan liggen hoe minder zij zullen handelen. Simpele verklaring is de transportkosten. Een toename van de afstand van 1% leidt tot een gemiddelde afname van 1% van de handel. Dit betekent dat de handel tussen Oekraïne en Oostenrijk (afstand 1050 kilometer) zo'n 40% groter is dan die tussen Oekraïne en Nederland (afstand bijna 1800 kilometer).

Gemeenschappelijke grenzen

Naast geografische afstand zijn ook gemeenschappelijke grenzen van belang bij internationale handel: buurlanden handelen meer dan twee keer zoveel met elkaar. Het overschrijden van een landgrens gaat gepaard met douane- en administratieve kosten, dus hoe meer grenzen hoe hoger de kosten. Vanwege hun gezamenlijke grens is de handel tussen Polen en Litouwen dus naar verwachting hoger dan tussen Polen en Letland.

Cultuur en historie

Bij internationale handel vinden betaling en transactie meestal niet op hetzelfde moment plaats. De keuze van een handelspartner wordt beïnvloed door de informatievoorziening en de bekendheid van en vertrouwen in de handelspartner. Weinig vertrouwen in of weinig informatie over de handelspartner belemmert transacties. Omgekeerd hebben onderling vertrouwen en goede informatievoorziening een positieve impact (CPB/SCP 2006).

Handel is groter tussen landen met een overeenkomstige cultuur, taal en/of geschiedenis. Een overeenkomstige taal of dominante religie leidt tot onderlinge bekendheid dankzij bekende normen en waarden. Een oude onderlinge relatie zoals een koloniaal of nationaal verleden leidt tot onderlinge bekendheid en veelal ook betrokkenheid. Bekendheid heeft een positieve invloed op vertrouwen, begrip en informatievoorziening (De Groot et al. 2004). Zo handelen landen met een overeenkomstige officiële taal gemiddeld bijna twee keer zoveel en landen die ooit een koloniale relatie hadden zelfs meer dan 2,5 keer zoveel met elkaar. Deze verbanden geven Rusland uiteraard een grote voorsprong op de EU in de handel met Oekraïne.

Handelsbeleid

Handelsbeleid kan zowel een stimulerende als remmende invloed hebben. Internationale handelsstromen worden beïnvloed door importtarieven, quota's en vrijhandelszones. Logischerwijs worden importtarieven en quota's gezien als belemmeringen en vrijhandelszones als stimulansen. Baier en Bergstrand (2007) tonen aan dat tien jaar na het ingaan van een vrijhandelszone twee landen gemiddeld twee keer zo veel met elkaar handelen. Uitbreiding van de vrijhandelszone van de EU met de buurlanden kan dus grote voordelen opleveren.³

Vrijhandelszones zijn niet de enige beleidsmogelijkheden: ook importtarieven kunnen worden verlaagd. Landen heffen importtarieven, die vaak variëren per sector of productgroep. Dit hindert internationale handel in het algemeen, omdat relatief gezien nationale producten goedkoper worden. Bovendien geeft het een voordeel aan landen in de gezamenlijke vrijhandelszone. Landen met verschillende comparatieve voordelen worden in verschillende maten gehinderd door importtarieven. Zo zijn de EU-importtarieven op agrarische producten vele malen hoger dan op niet-agrarische producten. Dit impliceert een relatief hoge handelsbarrière voor exporteurs van agrarische producten. Het effect van importtarieven is uiteraard negatief: een importtarief van 10% verlaagt de handel met gemiddeld 0,2%.

Institutionele kwaliteit

Informeel en vaak moeilijk aantoonbare barrières voor handel blijken een grote rol te spelen. Ondanks de grote groei in internationale handel blijven landen minder handelen dan aan de hand van de economische theorie wordt verwacht:

³ De Europese Verkenning Marktplaats Europa uit 2007 beschrijft de voordelen van de interne markt. In 2008 brengt het cpb een update van deze studie.

een zogenaamd *home-bias-effect* (meer nationale producten dan verwacht). Een in recente literatuur vaak aangehaalde oorzaak zijn institutionele verschillen tussen landen (zie De Groot et al. 2004). Ongunstige instituties hinderen economische transacties en verhogen de transactiekosten, wat negatieve effecten heeft op zowel nationale groei als internationale handel. Het voorbeeld van eigendomsrechten is duidelijk: als je allereerst niet weet of de handelspartner inderdaad de wettige en enige eigenaar van het verhandelde goed is, en als je vervolgens niet zeker bent of je rechten op je nieuw verworven eigendom worden gerespecteerd, dan wordt handelen een wel erg onzekere business (De Soto 2003). Ook het EU-beleid voor (potentiële) kandidaten en buurlanden besteedt veel aandacht aan het belang van goede instituties.

In hoofdstuk B3 vermeldden we al de economische voordelen van goede instituties. Zij bieden transparantie, vertrouwen en zekerheid die de nadelen van incomplete en complexe informatie bij economische transacties compenseren. Bij internationale handelsovereenkomsten is de informatie als vanzelfsprekend complexer en minder compleet dan bij nationale transacties. Gunstige instituties zijn dus van cruciaal belang bij internationale handelsovereenkomsten. Te denken valt allereerst aan goede bescherming van eigendomsrechten en heldere regulering. Maar ook politieke instituties, waaronder de effectiviteit en stabiliteit van beleid, zijn belangrijk voor de internationale handel.⁴ De omvang van de corruptie tot slot, is van evident belang voor handel en buitenlandse investeringen.

Gunstige instituties (zie hoofdstuk B2 voor de indicatoren en scores van de Wereldbank) beïnvloeden zowel de import als de export van een land positief, zij het dat het effect op de export bijna drie maal zo groot is. Een toename van 1 punt (het verschil tussen Polen en Nederland, maar ook tussen Polen en Armenië) op deze score leidt tot een toename van de import met 9% en een toename van de export met 27%.

Institutionele verschillen

Ook institutionele verschillen (institutionele afstand) tussen betrokken landen spelen een rol. Transacties met een land met een ander institutioneel niveau brengen aanpassingskosten met zich mee: men is immers niet gewend te handelen onder zulke instituties. Zo is voor het afsluiten van een contract met een ander land informatie nodig over diens rechtssysteem. Institutionele afstand vergroot aanpassingskosten en verkleint het onderlinge begrip en vertrouwen en heeft dus een negatieve invloed op handelsstromen (De Groot et al. 2004). In vergelijking met de effecten van inkomen en geografische afstand is het effect echter gering: landen met een 10% lagere institutionele afstand ongeveer handelen ongeveer 0,5% meer.

4 Guidolin en La Ferrare (2007) behandelen de economische effecten van conflicten, waarbij ze ook wijzen op partijen (zoals de wapenindustrie) die belang hebben bij politieke onrust.

Graviteitsvergelijking: invloed van instituties en tarieven op de handel

Tabel B4.2 toont de invloed van institutionele kwaliteit en importtarieven op de internationale handel. De eerste en derde kolom geven de geschatte coëfficiënten weer.

De invloed van bbp, institutionele afstand en de overige exogene factoren zijn wel meegenomen in de schatting maar niet in deze tabel gerapporteerd.

Zowel de institutionele kwaliteit van de importeur als van de exporteur zijn van positieve invloed op de omvang van de onderlinge handel. Institutionele kwaliteit wordt gemeten met indicatoren zoals regulering en politieke effectiviteit. Deze indicatoren zijn sterk gecorreleerd. Daarom is gekozen voor een gemiddelde van al deze indicatoren.

De tweede kolom geeft aan dat als de kwaliteit van de instituties in een land met 1 punt toeneemt, de import uit elk ander land met ongeveer 9% toeneemt. De invloed op de export van dit land is nog veel sterker, ongeveer drie keer zo groot.

Naast het niveau van instituties speelt ook de institutionele afstand een belangrijke rol: als het verschil in instituties tussen EU en buurlanden met 1 punt afneemt, zal de bilaterale handel toenemen met 12%.

De derde en vierde kolom geven het belang van importtarieven voor de handel weer. Gegevens over importtarieven zijn echter beperkt voorhanden, zodat het aantal observaties meer dan halveert. Het gaat hier voornamelijk om de importtarieven van ontwikkelde landen (zie de bijlage voor een toelichting). De vierde kolom geeft aan dat vermindering van het tarief met 10 procentpunt kan zorgen voor 11% meer handel.

Tabel B4.2

Invloed van institutionele kwaliteit en importtarieven op internationale handel

additionele effecten	coëfficiënt	marginiaal effect (%)	coëfficiënt	marginiaal effect (%)
institutionele kwaliteit - importeur	0,09	9		
institutionele kwaliteit - exporteur	0,26	27		
institutionele afstand	-0,13	-12		
importtarief			-0,012	-1,1
verklaarde variantie (R^2) (in %)	0,72		0,72	
aantal observaties	17.613		6.612	

4.3 Meer handel met buurlanden mogelijk

Een groot deel van de handelsstromen wordt bepaald door exogene factoren (zoals geografische ligging, historie en de officiële taal) die nauwelijks door beleid zijn te beïnvloeden, zeker niet op korte termijn. Het feit dat veel buurlanden grenzen aan de Europese Unie verschaft hen wel een goede uitgangspositie voor handel met de EU. Andere factoren zoals institutionele kwaliteit en importtarieven zijn gevoeliger voor beleid. We behandelen nu welke invloed beleid kan hebben op de handel met de buurlanden.⁵

Stel dat de institutionele kwaliteit van de buurlanden gunstiger wordt. Dat heeft effect op zowel de export als de import van de buurlanden. Bovendien wordt de institutionele afstand tussen de EU en de buurlanden kleiner, wat eveneens de handel positief beïnvloedt. De mogelijke effecten van een institutionele verbetering op de langere termijn zijn te schatten door vergelijking met een ander land.

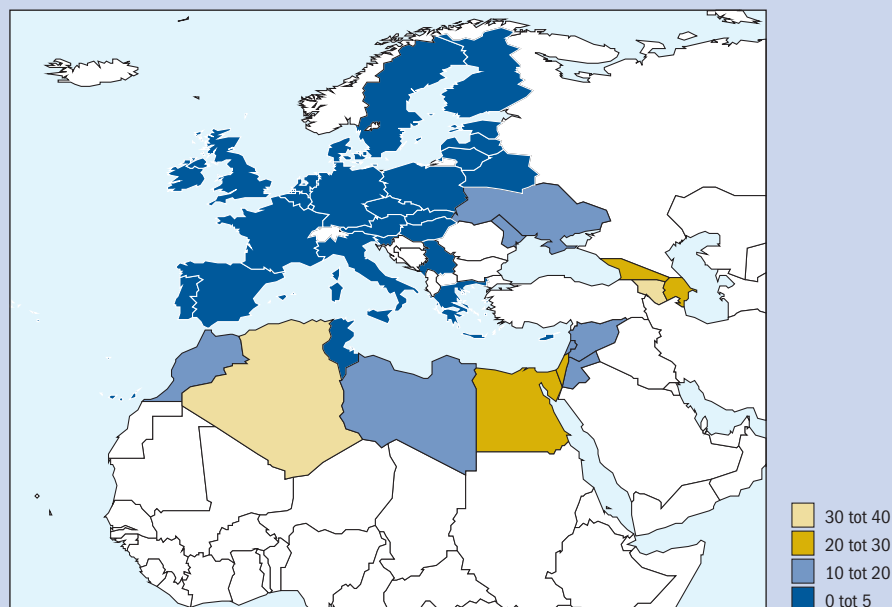
⁵ Peridy (2005) analyseert de handelspotentie voor de verschillende buurregio's; vooral voor de Oost-Europese burenen met weinig handelsovereenkomsten zijn deze aanzienlijk.

Stel dat alle buurlanden een institutioneel niveau bereiken gelijk aan de laagst scorende EU-lidstaat, Polen. Figuur B4.1 laat de procentuele groei in export voor elk buurland afzonderlijk zien, te danken aan de toename in handel met de EU en vice versa. De procentuele exportgroei duidt op een groei in procentpunten van de export, te danken aan de verbeteringen in de instituties. Voor Georgië zal de export naar de EU met ongeveer 25% groeien als de instituties in Georgië verbeteren en de institutionele afstand met de EU-landen afneemt.

Twee factoren zijn van belang in de omvang van de handelstoename. Allereerst de huidige kwaliteit van instituties. De kwaliteit van instituties in landen als Libië en Algerije neemt fors toe (tot het niveau van Polen), wat een sterk positief effect zal hebben op hun handel. Israël en Jordanië kennen hierdoor de kleinste effecten.

Daarnaast is de relatieve positie van de EU als exportpartner van belang. Hierdoor neemt de handel van Algerije meer toe dan de handel van Wit-Rusland, hoewel de institutionele kwaliteit van Wit-Rusland er meer op vooruit zal gaan dan die van Algerije. De EU is namelijk een belangrijker handelspartner van Algerije dan van Wit-Rusland. Olierijke buurlanden als Algerije, Azerbeidzjan, Libië en Syrië kennen enorme groeicijfers in export. De effecten op de handel van de EU-landen is vele malen kleiner (tussen 0 en 4 procentpunt). Het zijn voornamelijk enkele nabijgelegen EU-landen die profiteren; Cyprus, Griekenland, Letland, Litouwen, Spanje en Italië. Het effect voor Nederland is bijvoorbeeld nihil. De verschillen in effecten van deze institutionele verbetering zijn toe te schrijven aan zowel een andere huidige institutionele kwaliteit als een ander handelspatroon.

Figuur B4.1
Exportgroei door institutionele verbetering (in procentpunten)



Ook handelsbarrières, zoals importtarieven en quota zijn met beleid te beïnvloeden. Bekend voorbeeld in de EU zijn de importquota op textiel en kleding die begin 2005 zijn afgeschaft. De belangrijkste reden voor deze quota was

bescherming van de binnenlandse markt tegen import uit lagelonenlanden, met name in Azië. Deze quota belemmerden echter ook de import uit buurlanden als Marokko, Tunesië, Jordanië en Syrië. Voor andere producten, bijvoorbeeld kolen en staal en diverse landbouwproducten, blijven importbeperkingen tot op heden in stand.

Tabel B4.3 geeft een impressie van de tijd en moeite waarmee de handel naar de buurlanden en de EU-lidstaten gepaard gaat, gemeten aan importtarieven, documenten en import van containers. Op alle indicatoren scoren de buurlanden, met uitzondering van Israël, slecht. Dit beeld wordt bevestigd in de laatste kolom, waarin de plaats op de wereldranglijst voor vrijheid van internationale handel (van de Wereldbank) wordt aangegeven. Israël staat in de top tien, Tunesië haalt de top vijftig, maar veel buurlanden vinden we terug in de onderste regionen.

Tabel B4.3
Belemmering voor import van
buurlanden

	procedurale importvereisten ^a				wereldranglijst handelsvrijheid
	importtarief (in %)	documenten (in aantallen)	tijd (in dagen)	kosten (in dollars)	
Algerije	18,7	9	22	1886	122
Armenië	3,0	6	37	1750	133
Azerbeidzjan	9,6	14	56	2945	170
Wit-Rusland	10,1	8	29	1672	132
Egypte	19,9	8	25	1049	86
Georgië	7,0	7	14	1105	59
Israël	5,6	4	12	560	8
Jordanië	13,1	7	22	1065	51
Libanon	7,0	11	34	752	83
Moldavië	4,9	7	35	1545	118
Marokko	30,2	11	30	1500	89
Syrië	19,6	9	23	1900	119
Tunesië	28,3	7	29	600	36
Oekraïne	7,1	10	39	1065	116
Palestijnse Autoriteit		6	40	995	68
Rusland	11,4	13	36	2050	155
Nederland	5,4	5	6	1005	13
EU15	5,4	5	11	991	24
EU12	5,4	7	18	963	44

a De procedurele importvereisten geven het aantal documenten, tijd en kosten weer van de import van een gestandaardiseerde lading.

Bron: Wereldbank, Doing Business (2007)

Tabel B4.3 geeft een representatief beeld van de importbelemmeringen van de buurlanden met al hun handelspartners. Een vergelijkbare tabel kan gemaakt worden voor de export van goederen. Daarnaast zijn er veel indirecte belemmeringen die importeren kostbaar maken. Wat niet zichtbaar is in tabel B4.3, maar wel de import naar de EU beïnvloedt, zijn kwaliteitseisen aan geïmporteerde goederen, zoals milieueisen, regelingen rondom hygiëne, et cetera. Voor exporteurs van buiten de EU vormen zij een belangrijke barrière voor de handel.⁶

Vermindering van dergelijke barrières kan de handel van de EU met haar buurlanden fors doen toenemen.

6 Europese Verkenning 5 (cpb en scp 2007) gaat hier uitgebreider op in.

Uit tabel B4.2 volgt dat door een verlaging van de importtarieven met 10 procentpunten de handel tussen de EU en haar buurlanden met gemiddeld 3,5 procentpunt zal toenemen. Als de importtarieven worden verlaagd tussen de EU en de buurlanden zorgt dit ervoor dat zij relatief gezien interessantere handelspartners van elkaar worden (dit effect staat bekend als *trade creation*); de barrières met betrekking tot importtarieven met andere landen worden immers niet verlaagd (*trade diversion*). Daarmee kan de handel van de buurlanden verschuiven in de richting van de EU.

4.4 Welke producten exporteren de buurlanden?

Als de grenzen open gaan, zullen de buurlanden dan concurrenten worden van de EU of vormt hun export juist een welkome aanvulling? In recente studies heeft het CPB uitgebreid aandacht besteed aan de handel met China en India.⁷ De conclusie was dat de handelspatronen van China en India een aanvulling vormen op de handel van Nederland: toenemende handel zal waarschijnlijk vooral de import ten goede komen, en nauwelijks ten koste gaan van de Nederlandse export. Geldt deze conclusie ook voor de handel van de EU-lidstaten met de nieuwe buren?

	belangrijkste exportproduct	aandeel	tweede exportproduct	aandeel
Algerije	ruwe aardolie en aardolieproducten	64	aardgas en industriegas	34
Armenië	fabricaten van niet-metaalhoudende mineralen	32	metaalertsen en metaalafvallen	12
Azerbeidzjan	ruwe aardolie en aardolieproducten	82	ander vervoermaterieel	4
Wit-Rusland	ruwe aardolie en aardolieproducten	27	voertuigen voor wegvervoer	9
Egypte	ruwe aardolie en aardolieproducten	39	fabricaten van niet-metaalhoudende mineralen	7
Georgië	metaalertsen en metaalafvallen	24	dranken	16
Israël	fabricaten van niet-metaalhoudende mineralen	37	elektrische apparaten	8
Jordanië	kleding en toebehoren	26	natuurlijke meststoffen en ruwe minerale producten	11
Libanon	niet-monetair goud	10	fabricaten van niet-metaalhoudende mineralen	10
Moldavië	dranken	28	kleding en toebehoren	16
Marokko	kleding en toebehoren	30	elektrische apparaten	12
Syrië	ruwe aardolie en aardolieproducten	68	levende dieren, m.u.v. vis, schaal- en weekdieren	5
Tunesië	kleding en toebehoren	34	elektrische apparaten	12
Oekraïne	ijzer en staal	35	ruwe aardolie en aardolieproducten	6

Bron: eigen berekeningen op de OECD/ITCS-database, geraadpleegd januari 2008

Tabel B4.4

Belangrijkste exportproducten van buurlanden, 2004 (aandeel als percentage van de totale export)

We starten met een overzicht van de belangrijkste exportproducten van de buurlanden in tabel B4.4. Overduidelijk is het belang van olie en gas voor een aantal buurlanden, tot zelfs 98% in Algerije. De exportproducten van deze landen vormen een welkome aanvulling op de handel van de EU. Ook voor andere buurlanden vormen grondstoffen het belangrijkste exportproduct, zoals ijzer en staal uit de Oekraïne, goud uit Libanon, metaalertsen uit Georgië, diamanten uit Armenië en Israël. Wederom zijn dit geen belangrijke exportproducten van de EU-lidstaten: enigszins verbazingwekkend heeft alleen Luxemburg kolen en staal als belangrijkste exportcategorie.

Een productgroep waarop meer concurrentie te verwachten valt is de export van kleding en toebehoren. Niet alleen Tunesië, Marokko en Jordanië zijn voor een belangrijk deel van hun export afhankelijk van textiel, maar ook EU-lidstaten zoals Roemenië, Bulgarije en Griekenland.

7 Suyker en De Groot (2006); Suyker et al. (2007).

De geringe overlap tussen de exporten van de buurlanden en van de EU-landen komt ook naar voren uit een opsplitsing naar de zogeheten factorintensiteit. Hiermee doelen we op de belangrijkste productiefactoren die nodig zijn om bepaalde goederen te produceren. Voor olie is dat duidelijk: het is een primaire grondstof. Textiel daarentegen is arbeidsintensief, terwijl voor de productie van kantoor- en gegevensverwerkende machines (12% van de Nederlandse export) hoogwaardige kennis nodig is.

Tabel B4.5

Factorintensiteit van de export van de buurlanden en een selectie van EU-lidstaten, 2004 (in procenten)

	natuurlijke hulpbronnen	grondstoffen	ongeschoolde arbeid	technologie	kennis	Gini
Algerije	0	99	0	1	0	0.92
Armenië	48	28	6	4	8	0.86
Azerbeidzjan	1	89	4	3	2	0.88
Wit-Rusland	4	40	11	24	21	0.55
Egypte	8	62	8	6	10	0.75
Georgië	8	61	1	23	5	0.86
Israël	37	5	4	47	7	0.69
Jordanië	2	27	28	27	14	0.72
Libanon	12	24	9	25	18	0.70
Moldavië	2	64	22	7	5	0.85
Marokko	3	32	35	26	3	0.80
Syrië	1	87	6	2	3	0.86
Tunesië	3	22	41	26	7	0.72
Oekraïne	6	27	5	20	41	0.66
Polen	7	16	18	27	32	0.45
Tsjechië	3	9	11	40	34	0.35
Roemenië	7	15	35	23	19	0.57
EU15	5	11	8	52	24	0.28
Nederland	2	27	6	49	16	0.17

Bron: eigen berekeningen op de OECD/ITCS-database, geraadpleegd januari 2008. De indeling naar factorintensiteit is gebaseerd op Hinloopen en Van Marrewijk (2006), *factor intensity classification* beschikbaar op <http://people.few.eur.nl/vanmarrewijk/eta/intensity.htm>

Tabel B4.5 geeft een overzicht van de factorintensiteit van de export van de buurlanden en een selectie van EU-lidstaten. De tabel bevestigt het beeld dat veel buurlanden sterk afhankelijk zijn van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. De textielexporterende landen maken veel gebruik van ongeschoolde arbeid. Technologie en kennis vormen een relatief onbelangrijke productiefactor. Alleen in Wit-Rusland, Israël, Jordanië, Libanon en Oekraïne is het aandeel van technologie- en kennisintensieve export meer dan 40%. Ter vergelijking, voor alle EU-lidstaten, met uitzondering van Roemenië, Bulgarije en de Baltische staten, is het aandeel van de handel in technologie- en kennisintensieve export meer dan 50%.

De buurlanden zijn te onderscheiden in twee clusters met vergelijkbare exportprofielen.⁸ Het eerste cluster bestaat uit Algerije, Azerbeidzjan, Egypte, Georgië, Moldavië en Syrië, alle sterk afhankelijk van de export van primaire producten. Het tweede cluster bevat niet alleen de buurlanden Marokko, Tunesië en Jordanië, maar ook de EU-lidstaten Bulgarije, Roemenië en Griekenland.

⁸ Deze clusters zijn samengesteld op basis van overeenkomstige factorintensiteit. Dit kan allereerst worden gemeten met een hoge correlatie (meer dan 0,9) over de aandelen uit tabel B4.5. Het beeld wordt bevestigd door een uitgebreide analyse van comparatieve voordelen die in 2008 afzonderlijk zal verschijnen.

Deze landen hebben een vergelijkbare spreiding van de export over primaire, technologie- en arbeidsintensieve producten. De overige buurlanden (Armenië, Libanon, Israël, Oekraïne en Wit-Rusland) vertonen geen sterke onderlinge gelijkenis.

De eenzijdigheid van de export van veel buurlanden valt op in beide tabellen; de export is eenzijdig gericht op olie en gas, of kent grote aandelen van kleding of alcoholische dranken (Moldavië). Dit beeld wordt bevestigd door de Gini-coëfficiënt in de laatste kolom van tabel B4.5.⁹ Deze Gini-coëfficiënt is bekend als maatstaf van inkomensongelijkheid, waarbij een hoge Gini aangeeft dat een klein deel van de bevolking een groot deel van de inkomsten ontvangt. Op een vergelijkbare manier geeft een hoge Gini-coëfficiënt voor exporten aan dat een of enkele producten een groot deel van de export voor hun rekening nemen. Tabel B4.5 laat zien dat elf van de veertien landen een erg hoge Gini-coëfficiënt (groter dan 0.70) hebben, terwijl dit slechts voor twee (Ierland en Malta) van de 27 EU-lidstaten geldt.

Uit deze analyse volgen twee conclusies. Allereerst hoeft de EU niet huiverig te zijn voor sterk concurrerende importen uit de nieuwe buurlanden. Integendeel, de export uit de buurlanden vormt een aanvulling op de beschikbare productie in de EU.

De tweede conclusie is dat de exportprofielen van veel buurlanden erg eenzijdig zijn. Dit maakt deze landen sterk afhankelijk van fluctuaties op de wereldmarkt; zo zal een lage olieprijs leiden tot een recessie in de olie-exporterende landen. Verbreding van de export naar technologie- en kennisintensieve producten kan deze eenzijdigheid verminderen. Het is echter de vraag of open grenzen met de EU bevorderlijk zijn voor de buurlanden. Technologie- en kennisintensieve producten zullen moeten concurreren met export uit de EU. Het zal voor de buurlanden niet eenvoudig zijn om de investeringen in kennis en technologie terug te verdienen. Tijdelijke bescherming van sectoren in ontwikkeling kan nodig zijn om de achterstand ten opzicht van de EU te overbruggen.

9 De berekening van de Gini-coëfficiënt is gebaseerd op de sitc-2-digit-productgroepen. De Gini meet de afstand tussen het specialisatiepatroon van een land en het gemiddelde patroon in de rest van de wereld. Een land dat extreem gespecialiseerd is in een product zal een hoge Gini hebben.

Bijlage bij B4: het graviteitmodel

Model en data

Het graviteitmodel verklaart internationale handelsstromen (T) met de omvang van beide economieën (Y), gemeten als het bbp, de onderlinge afstand (D) en een constante C . Van deze vergelijking is een logaritmische vergelijking gemaakt zodat de verbanden gemakkelijk geïnterpreteerd kunnen worden. Deze ziet er als volgt uit:

$$\ln(T_{ij}) = \ln C + \alpha_1 \ln Y_i + \alpha_2 \ln Y_j + \alpha_3 \ln D_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

In deze vergelijking wordt de verhouding tussen de invloed van de onafhankelijke variabelen op de handel uitgedrukt aan de hand van elasticiteiten (de alfa's): als bijvoorbeeld het inkomen van de exporteur (Y_i) met 1% toeneemt, dan neemt de handel toe met $\alpha_1\%$ toe. De handelsstromen in goederen (bron: ITCS) en bbp van beide landen (bron: IMF) worden gemeten in Amerikaanse dollars en de afstand in aantal kilometers tussen beide hoofdsteden. Aan deze vergelijking worden verschillende andere handelsbarrières en stimulanzen toegevoegd:

- een grensdummy om te corrigeren voor het al dan niet hebben van een gezamenlijke grens. Deze variabele is een 1 indien twee landen een grens delen en 0 indien dit niet het geval is;
- dummyvariabelen om te corrigeren voor overeenkomstige culturele en historische factoren. Opgenomen zijn een zelfde primaire taal, een zelfde kolonisator na 1945, ooit een koloniale relatie gehad, ooit tot een zelfde land behoort;¹
- institutionele kwaliteit van de importeur en de exporteur. Zes verschillende soorten instituties worden hierbij onderscheiden: *voice & accountability*, politieke stabiliteit, overheidseffectiviteit, reguleringskwaliteit, kwaliteit van het rechtssysteem en de controle op corruptie (Kauffman et al. 2007). De landen krijgen alle afzonderlijke institutionele indicatoren scores tussen -2.5 en +2.5. Vanwege de sterke correlaties tussen de scores op verschillende instituties is een gemiddelde institutionele score opgenomen;
- institutionele afstand tussen de importeur en de exporteur. Institutionele afstand tussen twee landen wordt berekend met het verschil in niveau van de instituties van de twee landen;
- het importtarief van de importeur. Hierbij is gebruik gemaakt van het procentuele tarief van 1999 (WITS, UNCTAD TRAIN-data).

Bovenstaande data zijn verzameld voor alle landen ter wereld voor 1995-2005. Vervolgens zijn landen met weinig handelsstromen (minder dan 120 handelspartners) buiten beschouwing gelaten. De institutionele en beleidsdata veranderen zeer weinig over de tijd. Daarom is ook van handel en bbp het gemiddelde genomen, zodat we schatten op basis van een crosssectie. Bijkomend voordeel is dat eenmalige uitschieters weinig effecten hebben op de resultaten.

Specificatie en robuustheid

De recente literatuur over het graviteitmodel wijst op diverse econometrische problemen. Voor deze analyse zijn er enkele van belang en daarom hebben we robuustheidscontroles uitgevoerd:

- de algehele robuustheid van het model is gecontroleerd aan de hand van verschillende landen- en jaarsamples. Deze geven alle een overeenkomstig beeld;

¹ Cepii, <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm>, geraadpleegd januari 2008.

- Anderson en Van Wincoop (2003) wijzen op de effecten van prijsindexen op internationale handel. Om hiervoor te corrigeren zijn er ook regressies uitgevoerd met landendummy's voor de importeurs en exporteurs. Deze geven wederom een overeenkomstig beeld van de effecten van instituties, institutionele afstand en importtarieven op handel;
- heteroskedasticiteit (verband tussen niet meegenomen factoren en meegenomen factoren) kan de coëfficiënten beïnvloeden (Santos Silva en Tenreyro 2006). Hiervoor is gecorrigeerd aan de hand van robuuste standaardfouten;
- de importdata zijn slechts voor een beperkte sample beschikbaar, voornamelijk voor welvarende landen. Daardoor is een afwijking in de selectie van landen te verwachten. Om hiervoor te controleren zijn de regressies zonder opname van importtarief ook gedraaid met deze beperkte sample. Hieruit blijkt dat de verbanden overeenstemmend zijn, zij het dat zij sterker zijn in de kleinere sample.

B5 Beleid voor de nieuwe burenen

The European Council reaffirms the paramount importance of the European Neighbourhood Policy, which aims at consolidating a ring of prosperity, stability and security based on human rights, democracy and the rule of law, as well as supporting the process of reform and modernisation of partners in the Union's neighbourhood.

(European Council, 2007)¹

Belangrijke doelen van het nabuurschapsbeleid zijn het bevorderen van de welvaart in en de relaties met de buurlanden van de EU. De invulling van dit beleid in concrete actieplannen wordt beschreven in paragraaf 5.1. Twee speerpunten in het beleid zijn het versterken van de economische relaties met en de instituties in de buurlanden. Paragrafen 5.2 en 5.3 gaan in op bestaande knelpunten op beide terreinen en op de vraag wat het Europese nabuurschapsbeleid hieraan kan veranderen. In paragraaf 5.4 trekken we daaruit de conclusies.

5.1 Bestaand beleid

De relaties van de buurlanden met de lidstaten van de EU zijn divers. Sommige relaties zijn van oudsher intensief, bijvoorbeeld die van Frankrijk met Algerije en Marokko, of die van Roemenië met Moldavië. Veel andere relaties zijn echter pril en zwak, zoals die van West-Europese landen met de voormalige Sovjet-republieken.

Het Europese nabuurschapsbeleid is bedoeld om deze relaties te versterken en economische groei in de buurlanden zelf te stimuleren, maar de EU is hierin bepaald niet uniek. Tabel B5.1 presenteert een selectie uit de samenwerkingsverbanden en lidmaatschappen van de buurlanden. Alle buurlanden, met uitzondering van de Palestijnse Autoriteit, zijn lid van het Internationale Monetair Fonds (IMF). Vele zijn lid van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) of schuiven als waarnemer aan. Daarnaast zijn de meeste buurlanden lid van regionale organisaties. De Noord-Afrikaanse buurlanden zijn lid van de Afrikaanse Unie (behalve Marokko), de Arab Maghreb Union (behalve Egypte) en de Agadir-overeenkomst die streeft naar een vrijhandelszone in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De meeste oosterburen zijn lid of waarnemer van de Eurasian Economic Community, die streeft naar een douane-unie met voormalige Sovjetrepublieken, en de landen rond de Zwarte Zee zijn aangesloten bij de Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC).

¹ Presidency conclusions of the Brussels European Council, 21-22 June 2007.

Tabel B5.1

Selectie van verdragen en lidmaatschappen

	WTO	IMF	OPEC	BSEC	EAEC	AMU	AA	CA	PCA	EMAA	ENP
Algerije	o	m	m			m	p			2005	
Armenië	2003	m		m	o				1999		2006
Azerbeidzjan	o	m		m					1999		2006
Wit-Rusland	o	m		o	m				1995 ^a		
Egypte	1995	m		o			m	1977		2004	2007
Georgië	2000	m		m					1999		2006
Israël	1995	m		o				1975		2000	2007
Jordanië	2000	m					m			2002	2005
Libanon	o	m	m				p			2003	2007
Libië	o	m	m			m	p				
Moldavië	2001	m		m	o				1998		2005
Marokko	1995	m				m	m	1976		2000	2005
Palestijnse gebieden							p			1997	2007
Syrië		m	i				p			2004 ^b	
Tunesië	1995	m		o		m	m			1998	2005
Oekraïne	2008	m		m	o				1998		2005

a Getekend, maar nog niet in werking.

b Nog niet in werking.

m = member; i = invited; o = observer; p = potential

WTO: World Trade Organisation

IMF: International Monetary Fund

OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries

BSEC: Organization of the Black Sea Economic Cooperation

EAEC: Eurasian Economic Community

AMU: Arab Maghreb Union

AA: Agadir Agreement

CA: Cooperation Agreement

PCA: Partnership and Cooperation Agreement;

EMAA: Euro-Mediterranean Association Agreement;

ENP: European Neighbourhood Policy

Het nabuurschapsbeleid van de EU kent een aantal voorlopers. Reeds in de jaren zeventig zijn verdragen (*Cooperation Agreements*) gesloten met veel MENA landen (uitgezonderd Libië en de Palestijnse Autoriteit). Belangrijk vervolg op deze verdragen is het *Euro-Mediterranean Partnership* (Euromed, ook bekend als het Barcelona-proces) uit 1995 met tien landen rond de Middellandse Zee.² Met deze landen worden bilaterale verdragen gesloten, de *Euro-Mediterranean Association Agreements* en vindt multilateraal overleg plaats. De doelstellingen van Euromed zijn ambitieus: een regio van vrede en stabiliteit, geleidelijke ontwikkeling van een vrijhandelszone en verzoening tussen volkeren. Met de oostburen (m.u.v. Wit-Rusland) zijn aan het eind van de vorige eeuw *Partnership and Cooperation Agreements* gesloten. Voor deze landen zijn de onderlinge banden en de banden met Rusland van grote economische en politieke betekenis.

In het document *Wider Europe* heeft de Europese Commissie (2003) haar visie vervat op de relaties met de landen die na de oostwaartse uitbreiding nieuwe burens van de EU zouden worden. Dit nieuwe Europese nabuurschapsbeleid (ENP) is in 2004 uitgewerkt in een *Strategy Paper* als vervolg op de bestaande overeenkomsten met de Oost-Europese buurlanden (PCA) en de burens uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten (EMAA). De Europese Commissie (2007b) formuleert in een recent document *Working Together* de doelstelling van de ENP:

² Egypte, Israël, Marokko, Algerije, Jordanië, Libanon, Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië en Turkije. Libië is waarnemer.

The policy aims to create a virtuous circle by promoting good governance, economic and social development, modernisation and reform, through a new intensified relationship based on shared or common interests and values such as good governance, prosperity, stability and security; democracy, human rights and rule of law; market economy and sustainable development and reforms in key sectors.

Deze doelstelling wordt in de aansluitende zin vertaald naar economisch beleid:

By benefiting from economic integration with the EU, neighbouring countries can more successfully implement their reform programmes and economic development policies.

Tabel B5.2

Financiële steun in ENP per land (x miljoen euro's) en per persoon (in euro's) en prioriteiten in ENP-actieplannen, 2007

Kernwoorden van de ENP zijn dus: economische integratie, hervorming en economische ontwikkeling.

	steun	steun	instituties	onderwijs	armoede	handel	investeringen	migratie	klimaat	energie
		per persoon			gezondheid				omgeving	
Algerije										
Armenië	21	6	v	v	v		v			v
Azerbeidzjan	19	2	v	v	v					v
Wit-Rusland										
Egypte	137	2		v		v				
Georgië	24	5	v		v		v			
Israël	2	0	v	v		v	v		v	
Jordanië	62	11	v	v					v	
Libanon	50	14	v		v		v			
Libië										
Moldavië	40	9	v		v	v		v		
Marokko	162	5	v			v	v	v		
Palestijnse gebieden	330	85	v		v					
Syrië										
Tunesië	72	7		v	v	v	v			
Oekraïne	120	2	v			v			v	v

Anno 2008 zijn met elf van de vijftien landen (en met de Palestijnse Autoriteit) bilaterale actieplannen afgesproken.³ Tabel B5.2 toont de prioriteiten in deze actieplannen. Opvallend is de grote aandacht voor institutionele hervormingen, variërend van verbetering van mensenrechten, steun bij het democratiseringsproces en ontwikkeling van het rechtssysteem tot verbeteringen in de publieke administratie en het belastingstelsel. Deze aandacht voor institutionele hervormingen is een directe uitwerking van de doelstelling van het nabuurschapsbeleid.

Ook de pijler van economische integratie krijgt invulling in een aantal actieplannen. In twee actieplannen wordt melding gemaakt van gewenste hervorming van de douane (Egypte) en onderhandelingen over vrije handel (Oekraïne). Een stap verder gaat het actieplan met Marokko, waarin verdere reductie van

3 Emerson et al. (2007) maken binnen de groep landen met een actieplan onderscheid tussen willing partners (Moldavië, Georgië, Oekraïne, Armenië, Marokko, Tunesië, Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit) en passive partners (Azerbeidzjan, Libanon en Egypte). Met name de Oost-Europese willing partners willen meer; zij verwachten dat de eu het afwijzen van toekomstig lidmaatschap op de langere termijn niet vol kan houden.

de handelsbarrières is afgesproken. De bijzondere relatie met Israël komt naar voren in afspraken over de handel in diensten. Meest vergaand zijn de afspraken met Moldavië en Tunesië, waarin vrije handel expliciet wordt vormgegeven. Maar misschien wel het meest opvallend is de afwezigheid van (of minimale aandacht voor) handelsbeleid in de overige actieplannen.

Sterk terughoudender zijn de actieplannen over migratie, waarvan slechts gerept wordt in de overeenkomsten met Moldavië (faciliteren van visa) en Marokko (grensbewaking). Wel wordt aandacht besteed aan verbetering van het basisonderwijs of het hoger onderwijs (Israël en Jordanië).

Mede doordat met Algerije en Libië nog geen concrete afspraken zijn gemaakt is de aandacht voor energie, en meer in het bijzonder olie, beperkt. Er zijn plannen voor de integratie van energiemarkten in Oekraïne, de beveiliging van kerncentrales in Armenië en de herstructurering van grote Azerbeidzjaanse staatsoliebedrijven. Daarnaast zijn met Georgië afspraken gemaakt over ontwikkeling van infrastructuur voor de doorvoer van Kaspisch olie en gas naar de EU.

Economische ontwikkeling krijgt concreet vorm in armoedebestrijding (o.a. in de Palestijnse Autoriteit), verbetering van leefomstandigheden (Azerbeidzjan), voedselveiligheid (Armenië en Georgië) en gezondheidszorg (Tunesië).

Met het nabuurschapsbeleid is een financieel beleidsinstrument (*the New Neighbourhood Instrument*) geïntroduceerd, waarmee de financiering van projecten in de buurlanden eenvoudiger is gemaakt.⁴ Elk van deze plannen gaat gepaard met financiële steun van de EU, variërend van 30 eurocent per persoon in Israël tot 85 euro per persoon in de Palestijnse Autoriteit. In totaal gaat het om ongeveer 1 miljard euro in 2007.

De doelstelling van het nabuurschapsbeleid is breed en de actieplannen zijn divers. Met onze economische bril op kiezen we voor twee belangrijke thema's: economische integratie en institutionele hervorming. We richten ons hierbij op de volgende vragen:

- moet de ENP meer aandacht besteden aan economische integratie in de vorm van vrijere handel en migratie;
- hoe kunnen instituties verbeterd worden en welke rol kan de EU hierin spelen?

5.2 Versterk relaties met de buren

De EU streeft naar economische integratie met de buurlanden. In een vergezicht over een *Neighbourhood Economic Community* spreekt de Europese Commissie (2006) zelfs van uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten:

*The next step will be deep and comprehensive free trade agreements, which will liberalise substantially all trade and codify regulatory alignment through binding commitments and a dispute settlement mechanism*⁵

Uit hoofdstuk B4 bleek duidelijk dat dit een toekomstbeeld is en nog geen realiteit: export naar (en ook vanuit) de buurlanden is een tijdrovende en kostbare aangelegenheid. Opmerkelijk daarom is de geringe aandacht voor handelsliberalisatie in de actieplannen. Is dit terecht, omdat handelsbeleid moet worden

4 ceps (2004); Marchetti (2006).

5 European Commission (2006).

overgelaten aan de WTO? Is dit begrijpelijk, omdat de effecten voor economische groei niet opwegen tegen de nadelige gevolgen van handelsliberalisatie?

Handelsovereenkomsten: wereldwijd of regionaal

Wereldwijde liberalisatie in WTO-verband is *first best*. Uit de economische theorie blijkt dat de meest efficiënte situatie bereikt kan worden door vrije handel tussen alle landen. Het CPB (2006) concludeert in een studie naar de Doha-ronde, de WTO-onderhandeling die gestart zijn in 2001, dat vanuit welvaartsoogpunt een multilateraal akkoord met flankerende herstructureringshulp aan de armste ontwikkelingslanden te verkiezen valt boven een verdere uitbreiding van preferentiële handelsovereenkomsten. Zo'n multilateraal akkoord betekent dat niet alleen de tarieven tussen de EU en haar buurlanden worden afgeschaft, maar alle tarieven van de EU en de buurlanden met de rest van de wereld. De WTO (en haar voorganger de GATT) is er de afgelopen decennia in geslaagd tarieven en andere handelsbarrières tussen een toenemend aantal landen te reduceren. Crowley (2003) laat zien dat de tarieven voor industriële producten zijn gedaald van gemiddeld 35% in 1946 via 15% in de jaren zestig tot 5% aan het begin van deze eeuw. Zij laat echter ook zien dat deze wereldwijde handelsliberalisatie nog niet is afgerond; non-tarifaire belemmeringen blijven belangrijk, vooral voor landbouwproducten.⁶ Dit raakt met name landbouwintensieve landen als Azerbeidzjan, Marokko en Moldavië.

Vormen regionale of bilaterale handelsovereenkomsten dan een goed alternatief, als wereldwijde liberalisatie niet mogelijk is? Het kenmerkende van regionale handelsovereenkomsten is dat zij niet alleen leiden tot een toename van de handel binnen de vrijhandelszone (*trade creation*), maar mogelijk ook tot een afname van de handel met derde landen (*trade diversion*). Als voorbeeld kan de handel van Oekraïne met de EU en Rusland dienen. Het wegnemen van de tarieven zal leiden tot een toename van de handel tussen de EU en de Oekraïne, maar kan ten koste gaan van de handel met Rusland. Zeker als de betreffende goederen efficiënter in Rusland geproduceerd worden dan in de EU, betekent dit een verschuiving van de handel van efficiënt geproduceerde producten (in Rusland) naar minder efficiënt geproduceerde goederen (in de EU).

Regionale handelsovereenkomsten zijn voordelig als bestaande tarieven/belemmeringen hoog zijn, handel met de rest van de wereld gering is, de productieprijzen binnen de vrijhandelszone weinig afwijken van de wereldmarktprijzen, en als het aantal landen in de zone groot is (Pelkmans 2006). Onder deze voorwaarden is de handelscreatie binnen de vrijhandelszone relatief groot en de afname van de handel met derde landen gering.

Voor de Noord-Afrikaanse landen zal regionale handelsliberalisatie voordelig zijn: zij hanteren hoge tarieven, kennen hoge indirecte belemmeringen (zie tabel B4.3) en nu al is bijna 70% van de export gericht op de EU (zie figuur B2.3). Alle reden dus voor de EU om de handelsbanden met de Noord-Afrikaanse burenen te intensiveren, ook in de vorm van regionale handelsovereenkomsten.

Bij overeenkomsten met de Oost-Europese burenen en de landen uit het Midden-Oosten moet veel meer rekening worden gehouden met het nadelige effect. Figuur B2.3 laat duidelijk zien dat hun export in grote mate (65-75%) gericht is op niet-EU-landen, waaronder Rusland en de Verenigde Staten.

6 Zie ook tabel B4.3.

Van hieruit is te begrijpen dat de actieplannen met de Noord-Afrikaanse buurlanden (inclusief Egypte) meer aandacht schenken aan handelsliberalisatie dan de overeenkomsten met buren uit Oost-Europa (met uitzondering van Oekraïne en Moldavië) en het Midden-Oosten.⁷

Handelsovereenkomsten: deep or light

Regionale handelsovereenkomsten kunnen dus een goede aanvulling vormen op wereldwijde reductie van handelsbarrières, zeker voor de Noord-Afrikaanse buurlanden. Hoe diep moeten deze overeenkomsten zijn? Moeten de buurlanden kunnen toetreden tot (een lichte versie van) de interne markt?

Uit de economische literatuur blijkt dat winst van handelsovereenkomsten niet zozeer te behalen is tarieven te verlagen maar door indirecte barrières te verminderen. Zo laten Hoekman en Konan (1999) met een simulatiestudie voor Egypte zien dat louter tariefsverlaging zelfs tot welvaartsverlies kan leiden: de handel tussen de EU en Egypte neemt weliswaar toe (*trade creation*), maar de handel met andere handelspartners neemt af (*trade diversion*). Bovendien verliest de Egyptische overheid inkomsten uit importheffingen. Winst is wel te behalen als Egypte en de EU inzetten op vermindering van regulering en bureaucratie. Deze conclusie volgt ook uit studies over Turkije en Kroatië (Lejour en De Mooij 2005; Lejour et al. 2007) en kan gegeneraliseerd worden voor de andere buurlanden.

Bij vermindering van regulering en bureaucratie kan allereerst gedacht worden aan administratieve belemmeringen zoals douanecontroles. Een tweede aspect is vermindering van de technische handelsbarrières, via de wederzijdse erkenning van standaarden voor onder meer kwaliteit en veiligheid. Vervolgens kan deelname aan de interne markt een stimulans geven aan het onderlinge vertrouwen en de stabiliteit van de politieke relatie tussen de EU en haar buurlanden. De vierde Europese Verkenning (CPB en SCP 2006) heeft laten zien dat verbetering van het onderlinge vertrouwen zowel handel als buitenlandse investeringen stimuleert. Tenslotte is een forse verbetering van de instituties nodig om te voldoen aan toetredingseisen.

In een recente communicatie over de *Neighbourhood Economic Community* (NEC) spreekt de Europese Commissie (2006) over verdere stappen in de richting van een *deep free trade agreement*,⁸ allereerst voor Oekraïne⁹ en Moldavië maar ook voor de andere buurlanden (Europese Commissie 2006). De EC ondersteunt dus de vermindering van indirecte handelsbelemmeringen, maar de praktijk blijkt weerbarstig te zijn, deels doordat sommige buurlanden terughoudend zijn (Emerson et al. 2007), deels doordat de EU zelf terughoudend is in het openen van haar grenzen voor de handel in goederen en diensten.

Handelsovereenkomsten: voor- en nadelen

Angst voor nadelige economische effecten kan een tweede reden voor de geringe aandacht voor handelsliberalisatie zijn. Deze angst wordt mede ingegeven doordat de nadelen van handelsliberalisatie goed zichtbaar zijn (zoals de sluiting van fabrieken die de concurrentieslag op de wereldmarkt verliezen), terwijl de voordelen moeilijker waarneembaar zijn. Is deze angst terecht?

7 Een uitzondering is Israël, dat streeft naar verbetering van de handelsrelaties met zowel de EU als de VS.

8 Deep free trade bestaat naast het schrappen van tarieven (simple free trade) uit het opheffen van non-tarifaire belemmeringen voor handel in goederen, complete liberalisering van de dienstensectoren.

9 De onderhandelingen met Oekraïne zijn in 2008 begonnen.

In hoofdstuk B4 lieten we zien dat een verlaging van de barrières zal leiden tot een toename van de handel in alle direct betrokken landen, en daarmee tot extra economische groei. Vooral de buurlanden met sterke banden met de EU (zoals de Noord-Afrikaanse bureu) kunnen profiteren van verdere handelsliberalisatie.

We wezen in dat hoofdstuk echter ook op de mogelijke nadelen van openheid, die terecht zullen komen bij specifieke sectoren en die toekomstige ontwikkeling kunnen belemmeren. Hoe belangrijk zijn deze nadelen in de relatie van de EU met haar buurlanden en daarmee voor de vraag of de handel verder geliberaliseerd moet worden?

Openheid kan betekenen dat goedkope importen de binnenlandse productie verdringen, wat ten koste gaat van sectoren (of bedrijven) die deze concurrentieslag verliezen. Dit impliceert dat de effecten van handel ongelijk verdeeld zijn. Niet alleen dat, het effect kan zo sterk zijn dat de binnenlandse productie af- in plaats van toeneemt (Santos-Paulino en Thirlwall 2004). Dit effect is een belangrijke reden waarom diverse landen (onder andere China, Thailand en Mauritius) hun toevlucht hebben genomen tot geleidelijke handelsvrijheid, waarin vrijere export gecombineerd wordt met veel importbescherming (Rodrik 2008).

In de relatie tussen EU en buurlanden is dit effect waarschijnlijk niet erg belangrijk, omdat de handelspatronen van beide groepen landen sterk van elkaar verschillen. Hoofdstuk B4 liet zien dat de sterkste toename van de concurrentie zal plaatsvinden tussen de Oost-Europese bureu (met name Oekraïne, Moldavië en Georgië) en Bulgarije, Roemenië en de Baltische staten. Ook sommige MENA-landen (Jordanië, Tunesië en Marokko) hebben een vergelijkbaar handelsprofiel, maar deze concurrentie zal door de grotere afstand minder intensief zijn.

Hoe zit het met de ontwikkeling van specialisatiepatronen: blijven de buurlanden ‘gevangen’ in hun productie van kennis- en technologiearme producten? Een basistheorie van internationale handel (Stolper-Samuelson) stelt dat landen zich zullen specialiseren: olierijke landen zullen olie exporteren, landen met een laaggeschoolde bevolking zullen eenvoudige productiegoederen exporteren en landen met een hoog opgeleide bevolking zullen kennisintensieve goederen exporteren. Het gevolg is dat kennis goed rendeert in kennisintensieve landen (zoals veel EU-landen), maar dat het rendement van kennis relatief laag zal zijn in landen met een lager opleidingsniveau.¹⁰ Zoals we al aangaven in hoofdstuk B3, treedt dit effect vaak op in de olierijke landen met een relatief laag opleidingsniveau, zoals Syrië en Algerije. In veel andere landen is het kennis- en technologieniveau zodanig dat kennisintensieve productie tot de mogelijkheden behoort of al gerealiseerd wordt (meer dan 50% van de export van Israël en Oekraïne is kennis- en technologie-intensief).

Door de verschillen in handelspatronen hoeven noch de burgers van de EU noch de inwoners van de buurlanden te vrezen voor de nadelige gevolgen van handelsliberalisatie. Belangrijkste uitzondering is het gevaar dat buurlanden vast blijven zitten in hun huidige specialisatiepatronen, die in een aantal landen eenzijdig gericht zijn op de export van grondstoffen. Handelsovereenkomsten kunnen rekening houden met de ontwikkeling van de economie van de buurlanden, bijvoorbeeld door tijdelijk importrestricties toe te staan en vrijhandelszones in te richten. Voor de olie-exporterende landen is het belangrijk om hun

¹⁰ Volgens de analyse in hoofdstuk B4 zal dit met name gelden voor Tunesië, Marokko en Jordanië die een kennisintensief exportpatroon kennen.

inkomsten te investeren in kennis en technologie, om voor de toekomst hun exportmogelijkheden te verbreden (zie hoofdstuk B3).

Speciaal beleid voor olie en gas?

De economieën van een aantal buurlanden drijven bijna volledig op de export van olie en gas. De meeste landen van de EU zijn daarentegen olie- en gasimporteurs. De stijging van de olieprijs, de gevaren van eenzijdige afhankelijkheid van olie- en gasexport en de complexe infrastructuur voor olie en gas suggereren het belang van speciaal beleid voor olie en gas met de buurlanden.

Hoe gevoelig zijn de EU-lidstaten, en Nederland in het bijzonder, voor fluctuaties in de olieprijs? De gevoeligheid van de Nederlandse economie voor een stijging van de olieprijs is beduidend afgenomen na de eerste oliecrisis begin jaren zeventig.¹¹ In 2004 schatte het CPB in dat de olieprijsgevoeligheid van de Nederlandse economie in de afgelopen 25 jaar is gehalveerd. Anno 2005 nam bij een olieprijsstijging van 45% in twee jaar het productievolume van bedrijven met $\frac{3}{4}$ procentpunt af, steeg het werkloosheidspercentage met $\frac{1}{4}$ procentpunt en nam de inflatie met $1\frac{1}{4}$ procentpunt toe.

Belangrijkste oorzaak voor de lagere gevoeligheid is de halvering van het olieverbruik in de afgelopen decennia (in periode 1973-2002 nam het olieverbruik per eenheid bbp in Nederland met ruim de helft af). In de EU15 en de VS deed zich een overeenkomstige ontwikkeling voor, zodat een hogere olieprijs tegenwoordig met een geringere daling van de wereldhandel gepaard gaat. Ook langs deze indirecte weg is de olieprijsgevoeligheid van de Nederlandse economie afgenomen.

Fluctuaties in de prijzen van olie zijn dus goed op te vangen door de West-Europese economieën. Veel moeilijker is dit voor een aantal Oost-Europese lidstaten en energie-importerende buurlanden, die afhankelijk zijn van één leverancier van olie en gas, Rusland. Voor hen zou spreiding van leveranciers, bijvoorbeeld door versterking van de relaties met de buurlanden, uitkomst bieden.

Een aantal buurlanden is economisch sterk afhankelijk van olie- en gasexporten. Zeker bij de huidige hoge olieprijs zijn investeringen in productiecapaciteit en netwerk sterk lonend. Eenzijdige afhankelijkheid van olie- en gasexport is echter niet zonder risico, zoals we al aangaven in hoofdstuk B3. Een groot economisch belang van grondstoffen heeft vaak een remmende invloed op economische groei door het creëren van een ongunstig investeringsklimaat, minder prikkels voor kennisvergarig en meer prikkels voor corruptie. Daarnaast maakt het deze landen extreem gevoelig voor fluctuaties in de olieprijs. Voor een stabiele ontwikkeling van deze landen (evenwichtige inkomensverdeling, kleinere gevoeligheid voor schommelingen in de olieprijs) is het van groot belang dat de industriële en dienstensectoren ontwikkeld worden. Deze ontwikkeling is echter lastig, vanwege het opdrijvende effect van de energie-export op de wisselkoers. Door die waardeverhoging wordt de concurrentiepositie van het land minder en valt de export terug.¹² Hierdoor daalt de economische productie en stijgt de werkloosheid, een fenomeen waarmee zowel Algerije als Libië kampen.

Wat zijn de belangrijkste belemmeringen voor de handel in olie en gas met de

11 Deze sectie is gebaseerd op cpb (2004), Macro Economische Verkenning 2005 en cpb (2005), Macro Economische Verkenning 2006.

12 Dit effect is bekend als de Hollandse ziekte, omdat het in Nederland optrad in de jaren zeventig.

buurlanden? De meest waarschijnlijke kandidaat (zie CASE-studie en Emerson 2004) is de infrastructuur: vooral voor de Oost-Europese olieproducenten (Rusland, Wit-Rusland en Azerbeidzjan) bepaalt de aanwezigheid van pijpleidingen in belangrijke mate de mogelijkheden voor olie- en gasexport. Niet verwonderlijk dus, dat veel in een beter, maar vooral uitgebreider netwerk wordt geïnvesteerd. Een tweede mogelijkheid om de levering van olie en gas te bevorderen is investeren in de productiecapaciteit.

De kwaliteit van instituties vormen ook bij de handel in olie en gas een factor van betekenis. De directe buitenlandse investeringen in productiecapaciteit en netwerken worden primair gedaan door private oliemaatschappijen, maar worden belemmerd door de eigendomsstructuur, regulering en politieke situatie in de betreffende landen (CASE en Istanbul Economics 2006). Allereerst de eigendomsstructuur. In de buurlanden zijn veel energiebedrijven niet geprivatiseerd en sterk verticaal geïntegreerd (het hele traject van productie tot export is in handen van het ene staatsbedrijf). Bijkomend probleem voor buitenlandse private investeerders is dat de marktwerking niet gereguleerd wordt door onafhankelijke autoriteiten maar door de staat.

De derde factor van betekenis is de politieke situatie in de buurlanden. Twee krantenberichten in één week geven een aardige illustratie. Na jarenlange boycot kan Libië zich sinds 2003 meer richten op de internationale markt – de oliedollars die hierdoor het land binnenstromen worden gretig aangewend voor prestigieuze vastgoedprojecten (NRC, 26-2-2008). Oekraïne wil de levering en doorvoer van Russisch gas veilig stellen, maar onderhandelingen hierover lopen keer op keer vast (FD, 27-2-2008).

Privatisering en onafhankelijke regulering zijn speerpunten in het buitenlandse energiebeleid van de EU. Een belangrijk verdrag is het *Energy Charter Treaty*, waarin onder meer de EU-lidstaten en de (potentiële) kandidaat-lidstaten, Rusland en de oostelijke buurlanden deelnemen, terwijl Algerije, Jordanië, Marokko en Tunesië als waarnemer aanschuiven. Dit verdrag gaat over de regulering van de handel en investeringen in energie en is een belangrijke stap in de richting van een interne energiemarkt met de oostelijke burens (Emerson et al. 2007). De EU streeft samen met de (potentiële) kandidaat-lidstaten naar een *European Energy Community*. Oekraïne, Moldavië en Georgië zijn waarnemer, maar kunnen in de toekomst mogelijk tot deze interne markt voor energie toetreden. Een vergelijkbaar verdrag met de MENA-landen kan de handel met en de investeringen in die buurlanden ten goede komen en de levering van olie en gas aan de EU-lidstaten bevorderen.

Grenzen voor mensens

Het Fort Europa wordt gekenmerkt door vrij verkeer voor personen binnen de EU (Schengen) en strenge controles aan de buitengrenzen. Dit is duidelijk zichtbaar in de recente toetreding van negen Midden-Europese lidstaten tot het Schengengebied.¹³ Volgens Eurocommissaris Franco Frattini laat de EU met deze uitbreiding zien dat ‘zij het reizen in en naar de EU echt gemakkelijker wil maken.’¹⁴ Tegelijkertijd wordt de beveiliging van onze buitengrenzen verscherpt, waardoor alle EU-burgers veiliger zijn.’ Andere (en deels gerelateerde) redenen voor de strenge controle van het grensoverschrijdende bevolkingsverkeer zijn preventie

¹³ Het Schengengebied bestaat uit 22 eu-lidstaten (exclusief het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Roemenië, Bulgarije en Cyprus), Noorwegen en IJsland. In 2007 zijn Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Slovenië en Malta toegetreden, waardoor de oostgrens van het Schengengebied 4278 km lang is geworden.

¹⁴ ip/07/1968, Uitbreiding van het Schengengebied: vrij verkeer van personen wordt werkelijkheid, Brussel, 20 december 2007.

van grote asielstromen, bestrijding van illegale immigratie en afscherming van de arbeidsmarkt. Binnen het Fort Europa is het mogelijk om een welvaartstaat in stand te houden.

Niet alleen de EU houdt haar grenzen gesloten. Ook sommige buurlanden, met name in het Midden-Oosten, kennen een restrictief migratie- en visumbeleid. Andere landen kennen een actief emigratiebeleid, waarbij vooral het laagopgeleide deel van de beroepsbevolking aangemoedigd wordt om (tijdelijk) te emigreren (Fargues 2005). Ook voor deze landen vormen veiligheid en de mogelijkheid om de eigen samenleving in te richten prominente redenen voor de bewaking van de buitengrenzen. Daarnaast speelt de angst voor een *brain drain*, waarbij de meest getalenteerde inwoners naar het buitenland vertrekken, een rol.

Er zijn goede economische argumenten om het verstrekken van visa te vereenvoudigen (bijvoorbeeld ter plekke verkrijgbaar te maken), of zelfs personenverkeer zonder visa mogelijk te maken (zoals nu al het geval is met Israël). Verstrekking van visa, zeker als het samengaat met hoge betalingen voor visum en terugkeer, vormt een belangrijke belemmering voor de integratie van de EU met haar buurlanden. Zij vormt een belangrijke handelsbarrière, omdat contacten moeilijk gelegd kunnen worden. Buitenlandse investeringen worden belemmerd, omdat daarvoor de (tijdelijke) aanwezigheid van personeel van het moederbedrijf noodzakelijk is. Een belangrijke reden voor het hanteren van een restrictief visumbeleid is het tegengaan van illegale immigratie, maar volgens Emerson et al. (2007) laten veel studies zien dat visumbeleid erg weinig effect heeft op de inperking van illegale immigratie. Visa verstrekken kan veel eenvoudiger door consulaten in de buurlanden en vice versa te openen, de kosten te verlagen en de documenten te verminderen of te vereenvoudigen, zoals de Europese Commissie aangeeft in haar non-paper.¹⁵

Het verhaal wordt complexer als het gaat over migratie, tijdelijk dan wel permanent. Zolang de EU veel rijker is dan haar buurlanden zullen migranten proberen om in de EU aan de slag te komen. Demografische patronen versterken dit effect: de EU kampt met een vergrijzende bevolking, terwijl met name in de Noord-Afrikaanse buurlanden de bevolking sterkt groeit (Zimmermann 1995). Immigratie is dus zeker niet alleen een last voor de EU, maar vormt ook een welkome aanvulling op het bestaande arbeidsaanbod. In de jaren zestig heeft dit geleid tot een grote toestroom van migranten uit Noord-Afrika (zie tabel B2.5). In het jongste decennium richt de EU de blik sterk oostwaarts, met de arbeidsmigratie van Polen naar West-Europa en van Oekraïners en Moldaviërs naar de oostelijke EU-lidstaten. Deze migratie wordt echter sterk belemmerd na de toetreding van Polen, Hongarije en Slowakije (grenzend aan Oekraïne) tot Schengen.

Puttend uit recente CPB-studies willen we een aantal aspecten van het migratiebeleid aanstippen. Allereerst het belang van samenhangend beleid om illegale immigratie tegen te gaan. Zonder legale mogelijkheden om (tijdelijk) in de EU aan de slag te komen zullen immigranten illegale manieren beproeven. Het CPB en SCP (2004) lieten zien dat deze illegale immigratie niet alleen afhangt van de inkomensverschillen tussen EU en buurlanden, maar ook van de omvang van de informele economie in de EU. Terugdringen van deze zwarte

15 Europese Commissie (2006); enp – Visa facilitation, non-paper bij Com (2006) 726 final.

markt kan wel eens het meest effectieve instrument zijn om illegale immigratie tegen te gaan.

Vervolgens het belang van selectie. Hoogopgeleide arbeidsmigranten versterken de kennisinfrastructuur van de Europese economie, waardoor zij een generieke groei-impuls kunnen leveren. Dit rechtvaardigt vanuit economisch perspectief de verlening van permanente werkvergunningen aan hoogopgeleide immigranten. Voor de zendende landen betekent het echter dat de meest getalenteerde inwoners vertrekken en mogelijk niet meer terugkeren. Arbeidsimmigratie van lager en middelbaar opgeleiden kan in de toekomst verlichting bieden voor specifieke en plaatselijke problemen op de arbeidsmarkt (zoals vacatures in de bouw en in de gezondheidszorg). Het CPB (2007) concludeert dat de arbeidsimmigratie voor personen met een lage verdien capaciteit vooral gericht moet zijn op tijdelijke knelpunten in de arbeidsmarkt, zodat tijdelijke werkvergunningen voor de hand liggen. In de relatie tussen de EU en haar buurlanden betekent dit dat beide hun grenzen moeten openstellen: de EU voor tijdelijke arbeidsmigranten en de buurlanden voor hun terugkeer.

Tenslotte het belang van migratie in relatie tot de welvaartstaat. De huidige immigrantenbevolking draagt per saldo niet bij aan de houdbaarheid van de verzorgingstaat in Nederland en een aantal andere West-Europese landen (CPB/SCP 2004; Roodenburg et al. 2003). Ook voor de toekomst is immigratie op grote schaal geen effectief middel om de financiële positie van West-Europese overheden te verbeteren. Via selectieve arbeidsmigratie kan gericht gezocht worden naar arbeidsmigranten van wie een goede verdien capaciteit verwacht mag worden, zoals jonge hoogopgeleide immigranten. Deze migranten zullen per saldo meer bijdragen aan dan gebruik maken van de sociale voorzieningen in de EU. Voor de MENA-buurlanden impliceert dit echter een grote verschuiving; Fargues (2005) laat zien dat van de vijf grootste emigratielanden (Marokko, Egypte, Algerije, Tunesië en Libanon) alleen Libanon een groot percentage (>50%) aan hooggeschoolde emigranten (hbo of universiteit) heeft.

Voor de buurlanden biedt migratie een mogelijkheid aan de bevolking om een goed inkomen te verwerven. Het moederland profiteert hiervan in de vorm van inkomensoverdrachten (*remittances*, zie tabel B2.3). Deze inkomensstroom wordt vaak aangewend voor investeringen in gebouwen (huizen etc.) en niet in nieuwe ondernemingen (Fargues 2005). Hier ligt een belangrijke mogelijkheid voor de buurlanden: verbetering van het ondernemingsklimaat kan zorgen voor een productieve aanwending van de inkomensoverdrachten. Zo wordt het op langere termijn ook interessant voor emigranten om terug te keren en hun kennis en kapitaal in te zetten voor de ontwikkeling van de economie van hun moederland.

5.3 Instituties voor betere marktwerking

In hoofdstuk B3 lieten we zien dat betere instituties belangrijk zijn voor economische groei. Als de instituties in de buurlanden verbeteren tot het niveau van Polen, kan het bbp tot 85% toenemen. We kwamen met een top drie van instituties die de groei kunnen bevorderen: bescherming van eigendomsrechten, marktgerichte regulering en stabiel macro-economisch beleid. Welke rol kan de EU spelen in het verbeteren van deze instituties in haar buurlanden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst meer zeggen over de vraag: waardoor worden instituties bepaald, en hoe kunnen ze veranderen?

Kunnen instituties wel veranderd worden? Immers, instituties kennen vaak een lange geschiedenis: de instituties in de islamitische MENA-landen verschillen al eeuwenlang van de West-Europese instituties. De geschiedenis laat verder zien dat instituties maar weinig veranderen. Als ze al veranderen, dan gebeurt dit meestal zeer geleidelijk. Grote veranderingen vinden slechts plaats in uitzonderlijke omstandigheden, zoals revoluties of buitenlandse overheersing (North 1990). Bovendien spelen veel factoren mee, zoals toename van de welvaart, migratiestromen, opleidingsniveau, technologische vernieuwingen (zoals ICT), enzovoort. De *span of control* van de politiek hierin is beperkt.

Vervolgens, instituties moeten passen bij locale voorkeuren en omstandigheden. Zo kan een onafhankelijke centrale bank goed werken in democratische landen met een solide fiscaal stelsel, maar de vraag is of dat ook geldt in een centraal geleide economie met zwakke fiscale instituties? Rodrik (2000) verwoordt dit dilemma in het overnemen van instituties als een uitruil, een keuze tussen een blauwdruk en locale aanpassing. Toepassen van een blauwdruk bespaart de kosten van 'opnieuw het wiel uitvinden', maar locale omstandigheden vragen soms om nieuwe oplossingen of grondige aanpassing van de blauwdruk. Daarbij komt dat er niet één unieke blauwdruk bestaat: ook tussen rijke landen bestaan grote institutionele verschillen¹⁶ en de verschillen met een opkomende economie als China zijn nog veel groter.

Blijft er dan nog ruimte over om instituties doelgericht te veranderen? Kunnen de buurlanden hun instituties en daarmee op termijn hun economische situatie verbeteren? Zeker, maar de speelruimte mag in het licht van het voorgaande niet overschat worden. Een goede strategie is te beginnen bij de 'gebruikers' van instituties, die North aanduidt met de term 'organisaties'. Deze gebruikers moeten belang hebben bij betere instituties – zij kunnen druk uitoefenen op de overheid om instituties in de gewenste richting te veranderen. Meer openheid kan hierin een belangrijke stimulans vormen. Bedrijven die mogelijkheden zien op de internationale markt, maar worden geremd door zwakke binnenlandse instituties, zullen streven naar veranderingen in deze instituties (Easterly 2006).

Grotere economische integratie kan leiden tot verbetering van de instituties van de buurlanden, dus tot betere eigendomsrechten, betere regulering en solide macro-economisch beleid. Waarom is dit zo? Een eerste reden is dat handelsliberalisatie de verbetering van instituties kan uitlokken: betere instituties zijn nodig om de risico's (die er zijn naast kansen) van de wereldmarkt het hoofd te bieden; goede instituties kunnen bijdragen aan een efficiënte productie zodat de export geleidelijk kan overschakelen van primaire grondstoffen naar hoogwaardige producten. Een tweede reden is dat openheid helpt corruptie te bestrijden (Winters 2004): marktpartijen willen bij voorkeur handelen met betrouwbare partners en door lagere handelsbarrières zal de illegale handel afnemen. Van hieruit zijn we nog niet direct bij onze top drie, maar de empirische literatuur kan een steuntje in de rug geven: openheid is een belangrijke determinant van goede instituties (Rodrik 2000).

Het is echter geen wetmatigheid dat openheid zal leiden tot goede instituties, zoals figuur B5.1 duidelijk laat zien. Deze figuur suggereert dat openheid helpt, maar dan wel openheid met landen met goede instituties. De voormalige

16

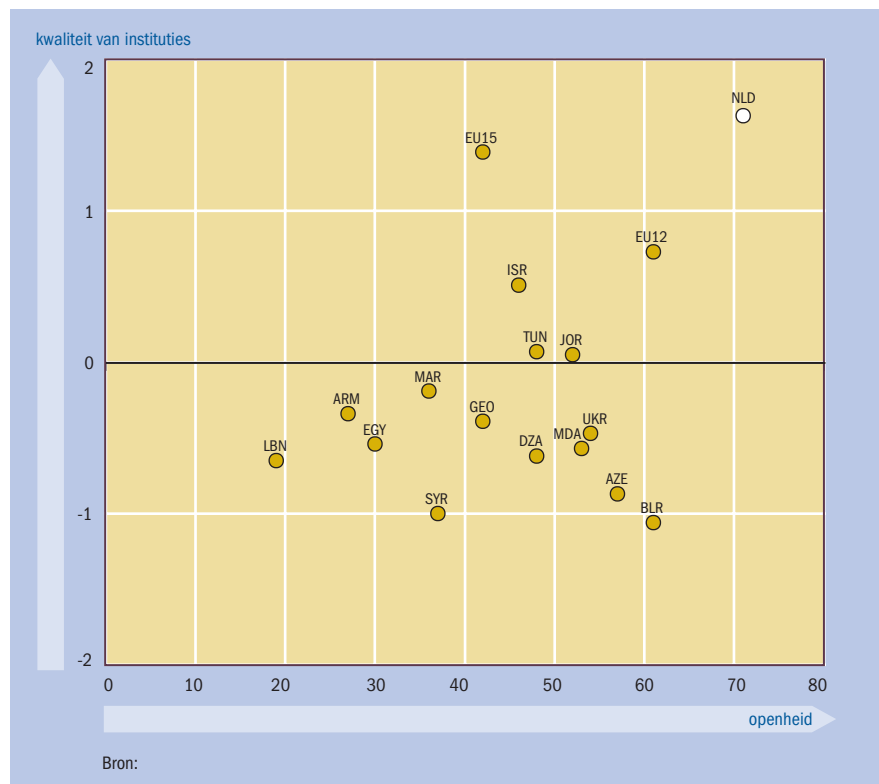
Een voorbeeld uit de eerste Europese Verkenning (cpb en scp 2003) is het verschil in arbeidsmarktregulering binnen de eu en in vergelijking met de vs. Zowel een liberaal stelsel als een sociaal stelsel kunnen zorgen voor een hoog productieniveau.

Sovjetrepublieken zijn wel open, maar dan vooral richting Rusland. En sommige MENA-landen zijn wel open (Syrië, Algerije en Libië), maar bijna volledig afhankelijk van de export van olie. En, zoals de olie-exporteurs rond de Perzische golf laten zien, olie-export brengt veel rijkdom maar weinig institutionele verandering. Bovendien leidt de rijkdom aan grondstoffen vaak tot een toename van corruptie (zie hoofdstuk B3).

De EU kan een steentje bijdragen aan meer openheid, niet alleen door het liberaliseren van de handel maar ook door toegang te verschaffen tot de interne markt en als uiterste stap de buurlanden toe te laten tot de EU. Voor Turkije betogen Lejour en De Mooij (2005) dat EU-lidmaatschap kan werken als katalysator voor institutionele hervormingen. Immers, toetreding vereist dat een land zich moet houden aan EU-wetgeving en aan uitspraken van het Europese Hof van Justitie. In mindere mate kan toegang tot de interne markt leiden tot institutionele hervormingen: regulering in deelnemende landen wordt op elkaar afgestemd voordat exportproducten wederzijds erkend worden. Wat gold voor de recente twaalf toetreders en wat geldt voor de kandidaat-lidstaten, kan ook gelden voor de nieuwe buren. De EU heeft een instrument in handen; de vraag is of ze dit instrument ook wil hanteren?

Figuur B5.1

De relatie tussen de kwaliteit van instituties en openheid, 2005 (in xxx)



Hulp verstrekken is een ander, maar relatief eenvoudig te hanteren beleidsinstrument. Draagt dit instrument bij aan de welvaart in de buurlanden, oftewel een structurele verbetering van de economie? Hierbij gaat het om financiële hulp die aangewend wordt voor productieve investeringen, zodat de productiecapaciteit van een land verbetert.¹⁷

Financiële hulp is het meest effectief als het gebrek aan financiële middelen een belangrijk knelpunt is voor de economische ontwikkeling en als de ontvan-

¹⁷ Buiten beschouwing blijft een heel andere aanwending van hulp in de vorm van voedsel en medicijnen verstrekken in noodsituaties.

gende samenleving in staat is om van deze middelen effectief gebruik te maken. Een voorbeeld is kwijtschelding van schulden. Bekend is dat vooral landen met een extreme schuld (*debt overhang*) daarbij gebaat zijn: landen die vanwege hun schulden geen nieuwe leningen meer kunnen afsluiten. Het zijn dus landen waar een gebrek aan liquide middelen de meest directe rem op de economische groei vormt (Easterly 2002; Sachs 1998). Zo leidde schuld-kwijtschelding tot economische ontwikkeling in de *Brady*-landen, Midden-Amerikaanse landen met redelijk functionerende instituties. Hun enorme schuldenlast was het belangrijkste knelpunt geworden voor economische ontwikkeling (Arslanalp en Henry 2006). Gelukkig zijn er maar weinig landen met zo'n *debt overhang*, en de buurlanden behoren hier niet toe.

Voor de effectiviteit van directe hulp en schuldkwijtschelding zijn goede instituties van belang – dezelfde als die in deze Verkenning centraal staan. In de armste landen is het grootste probleem voor effectiviteit van hulp de afwezigheid van economische instituties die de grondslag vormen voor winstgevende investeringen en groei. De buurlanden behoren niet tot deze armste landen. Maar ook bij hulp aan de Palestijnse Autoriteit, waar een derde van het ENP-budget naar toe gaat, vormt de instabiele politieke situatie en de onduidelijke institutionele context een belemmerende factor in de effectiviteit van hulp voor de economische ontwikkeling op langere termijn.

Helpt hulp dan om de kwaliteit van instituties te verbeteren? Dat brengt ons terug bij de vraag hoe verbeteringen van instituties tot stand komen. De 'ontvangende' samenleving moet het nut van betere instituties onderkennen; zij moet hier baat bij hebben. Daarbij moeten instituties aansluiten op de bestaande (deels ongeschreven) regels en gewoonten en passen bij de cultuur. Voor institutionele verbeteringen is een basis nodig van onderaf, vanuit eigen bedrijven en burgers (Easterly 2006).

Het is moeilijk in te zien hoe financiële hulp, gericht aan nationale overheden, aan dit veranderingsproces kan bijdragen. Ook is het weinig effectief om hulp te verbinden aan institutionele verbeteringen. Het risico bestaat dan dat verbeteringen worden doorgevoerd die niet passen bij de ontvangende samenleving, en die na verloop van de tijd net zo snel weer ongedaan worden gemaakt. Hulp kan wel effectief zijn in de vorm van praktische ondersteuning bij institutionele hervormingen die de buurlanden zelf ontplooiën, zoals de hervorming van het fiscale stelsel in Moldavië en van het rechtssysteem in Georgië.

5.4 De grenzen van de EU

[...] the ENP has the potential to foster economic growth in neighbouring countries¹⁸, but [...] it seems clear that incentives seem likely to be the ENP's weak point.¹⁹

Deze twee citaten geven de boodschap van dit hoofdstuk kernachtig weer. Neem het belangrijke thema van armoede dat op de achtergrond heeft meege-speeld. De beste remedie tegen armoede is economische groei, maar dan wel groei die redelijk gelijkmatig verdeeld wordt (Winters et al. 2004). En de beste instrumenten voor groei zijn goed handelsbeleid en verbetering van eigendomsrechten, regulering en macro-economisch beleid. De EU heeft ruime aandacht voor beide instrumenten, tenminste in haar communicaties over het

18 Dodoni en Fantini (2006).

19 Milcher en Slay (2005).

nabuurschapsbeleid. Veel moeilijker is het om deze woorden in daden om te zetten, vooral omdat de buurlanden het grotendeels zelf zullen moeten doen.

De handschoen ligt bij de buurlanden. Zij zullen er ook economisch het meest van profiteren. Meer openheid tussen de EU en haar buurlanden zal vooral de handel van de buurlanden ten goede komen; voor de EU zullen de effecten gering zijn. En betere instituties zijn economisch vooral van belang voor de buurlanden zelf – het belang van de EU ligt eerder in toenemende stabiliteit aan haar buitengrenzen.

De EU kan haar buurlanden wel helpen om deze handschoen op te nemen. Allereerst door goede initiatieven van de buurlanden te identificeren en praktisch te ondersteunen. Mogelijkheden om veranderingen in instituties financieel te steunen bestaan, maar zullen beperkt effect hebben. Het meest efficiënte instrument van handelsliberalisatie wordt echter terughoudend toegepast: toegang tot de interne markt voor goederen, diensten, kapitaal en personen wordt mondjesmaat en toegang tot de EU wordt de buurlanden nog niet geboden. De EU kijkt met haar nabuurschapsbeleid over de grenzen heen, maar wil wel de grenzen in stand houden of zelfs versterken, zoals blijkt uit de beperking van migratie uit Oekraïne bij de recente uitbreiding van Schengen en de beperking van de handel met Moldavië na toetreding van Roemenië tot de EU.

Omdat de economische kloof tussen de EU en haar buurlanden groot is blijven de buitengrenzen van de EU belangrijk: handel wordt sterk belemmerd en migratie is bijna onmogelijk. Tegelijk onthouden deze grenzen de buurlanden goede mogelijkheden om zich te ontwikkelen. In deze impasse bevindt de EU zich in haar relaties met de ooster- en zuiderburen. Het nabuurschapsbeleid houdt nog sterk vast aan de kloof: eerst moet de kloof kleiner worden, daarna kunnen de grenzen transparanter worden. Dit beleid is weinig effectief, omdat de baten te ver in de toekomst liggen. Als de EU bereid is haar grenzen eerder en verder open te stellen, zal zij effectief kunnen werken aan de welvaart en stabiliteit in haar buurlanden.

Literatuur bij deel B

- Abu-Qarn, A. S. en S. Abu-Bader (2007). Sources of Growth Revisited: Evidence from Selected MENA Countries. In: *World Development*, jg. 35, nr. 5, p. 752-771.
- Acemoglu, D., P. Aghion en Zilibotti (2006). Distance to Frontier, Selection and Economic Growth. In: *Journal of European Economic Association*, jg. 4, p. 37-74.
- Anderson, J. E. en E. van Wincoop (2003). Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle. In: *American Economic Review*, jg. 93, nr. 1, p. 170-192.
- Arslanalp, S. en P.B. Henry (2006). Debt Relief. In: *Journal of Economic Perspectives*, jg. 20, nr. 1, p. 207-220.
- Åsland, A. en N. Jenish (2006). *The Eurasian growth paradox*. Washington: Institute for International Economics (Working Paper 06-5).
- Baier, S. L. en J.H. Bergstrand (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? In: *Journal of International Economics*, jg. 71, nr. 1, p. 72-95.
- Brakman, S., H. Garretsen, C. van Marrewijk en C. van Witteloostuijn (2006). *Nations and firms in the global economy; an introduction to international economics and business*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- CASE en Istanbul Economics (2006). *Countries bordering the EU and enhanced economic integration* (Final report for the Ministerie van Economische Zaken). Den Haag: ministerie van Economische Zaken (EP/EIS 5048195).
- CEPS (2004). Two cheers for the European Neighbourhood Policy. In: *European Voice*. Geraadpleegd XXXX 200X op www.ceps.be.
- CPB (2006). De Doha-ronde: trage onderhandelingen over handelsliberalisatie Den Haag: Centraal Planbureau (CEP 2006).
- CPB (2007). *Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal? Het Beleidsplan Legale Migratie van de Europese Commissie onder de loep*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Notitie 27 februari 2007).
- CPB/SCP (2003). *Sociaal Europa* (Europese Verkenning 1, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2004). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2004). *Bestemming Europa. Immigratie en integratie in de Europese Unie*. (Europese Verkenning 2, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2005). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2006). *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid* (Europese Verkenning 4, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2007). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie* (Europese Verkenning 5). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cremona, M. en G. Meloni (2007). *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, San Domenico di Fiesole: EUI (Working Papers 21).
- Crowley, M. A. (2003). *An introduction to the WTO and GATT*, Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives.
- De Groot, H., G. Linders, P. Rietveld en U. Subramanian (2004). The Institutional Determinants of Bilateral Trade Patterns. In: *Kyklos*, jg. 57, p. 103-124.
- De Soto, H. (2003). Listening to the barking dogs: property law against poverty in the non-West. In: *European Journal of Anthropology*, jg. 41, p. 179-185.
- Dodoni, M. en M. Fantini (2006). The EU Neighbourhood Policy: implications for economic growth and stability. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 44, nr. 3, p. 507-532.
- Dollar, D. en A. Kraay (2003). Institutions, trade and growth. In: *Journal of Monetary Economics*, jg. 50, p. 133-162.
- Dominicus, L., R. Florax en H. De Groot (2008). A Meta-Analysis on the Relationship between Income Inequality and Economic Growth. In: *Scottish Journal of Political Economy* (nog te verschijnen).
- Easterly, W. (2002). How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief. In: *World Development*, jg. 30, nr. 10, p. 1677-1696.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Press.

- Easterly, W., J. Ritzen en M. Woolcock (2006). Social Cohesion, Institutions, and Growth. In: *Economics and Politics*, jg. 18, nr. 2, p. 103-120.
- Emerson, M. (2004). *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?* Brussel: CEPS (Working Document 215).
- Emerson, M., G. Noutcheva en N. Popescu (2007). *European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an 'ENP plus'*. Brussel: CEPS (Policy Brief 126).
- Europese Commissie (2003). *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brussel: Europese Commissie Communication (Communication com (2003) 104 final).
- Europese Commissie (2006). *ENP A path towards further economic integration*. Brussel: Europese Commissie Communication (Communication com (2006) 726 final).
- Europese Commissie (2007a). *European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries*. Brussel: DG ECFIN (Occasion Papers 30).
- Europese Commissie (2007b). *Working together; The European Neighbourhood Policy*. Brussel: Europese Commissie.
- Fargues, Ph., J-P. Cassarino en A. Latreche (2005). *Mediterranean Migration: an Overview*. Florence: European University Institute (CARIM 2005 Report).
- Feenstra, R. C. (2004). *Advanced international trade : theory and evidence*. Princeton: Princeton University Press.
- Frankel, J. en D. Romer (1999). Does trade cause growth? In: *American Economic Review*, jg. 89, p. 379-399.
- Frenken, K. en J. Hoekman (2006). Convergence in an enlarged Europe: The role of Network Cities. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jg. 97, nr. 3, p. 321-326.
- Gallup, J. L., J.D. Sachs en A.D. Mellinger (1999). Geography and economic development. In: *International Regional Science Review*, jg. 22, nr. 2, p. 179-232.
- Galor, O. en O. Moav (2004). From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development. In: *Review of Economic Studies*, jg. 71, p. 1001-1026.
- Guidolin, M. en E. La Ferrare, 2007, Diamonds Are Forever, Wars Are Not: Is Conflict Bad for Private Firms? In: *American Economic Review*, jg. 97, nr. 5, p. 1978-1993.
- Helpman, E. (2004). *The mystery of economic growth*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoekman, B. en D. Konan (1999). *Deep Integration, Non-Discrimination and Euro-Mediterranean Free Trade*. Londen: CEPR (Discussion Paper 2095).
- Jalilian, H., C. Kirkpatrick en D. Parker (2007). The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: a Cross-Country Analysis. In: *World Development*, jg. 35, nr. 1, p. 87-103.
- Jiménez-Martin, S., N. Jorgensen en J. Labeaga (2007). *The Volume and Geography of Remittances from the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- Kauffman, D., A. Kraay en M. Mastruzzi (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004*. Washington: World Bank.
- Kauffman, D., A. Kraay en M. Mastruzzi (2007). *Governance matters VI: Governance indicators for 1996-2006*. Washington: World Bank (Policy Research Working Paper 4280).
- Krugman, P. en M. Obstfeld (2003). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Addison Wesley.
- Lejour, A. M. en R.A. de Mooij (2005). Turkish Delight: Does Turkey's Accession to the EU Bring Economic Benefits? In: *Kyklos*, jg. 58, nr. 1, p. 87-120.
- Lejour, A. M., A. Mervar en G. Verweij (2007). *The economic effects of Croatia's accession to the European Union*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 154).
- Mankiw, N.G., D. Romer en N.G. Weil (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. In: *Quarterly Journal of Economics*, jg. 107, nr. 2, p. 407-437.
- Marchetti, A. (2006). *The European Neighbourhood Policy; Foreign Policy at the EU's Periphery*. Bonn: Center for European Integration Studies (Discussion Paper 158).
- Milcher, S. en B. Slay (2005). The economics of the 'European Neighbourhood Policy': an initial assessment. Conference Paper for Europe after the Enlargement, Warsaw, 8-9 April 2005. Geraadpleegd xxxxx 200x op www.case.com.pl.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994). Economic Performance through time. In: *American Economic Review*, jg. 84, nr. 3, p. 359-368.
- Papayakis, E. en R. Gerlagh (2004). The resource curse hypothesis and its transmission channels. In: *Journal of Comparative Economics*, jg. 32, p. 181-193.

- Pelkmans, J. (2006). *European integration: Methods and economic analysis*. Harlow: Prentice-Hall.
- Peridy, N. (2005). *Towards a New Trade Policy Between the USA and Middle-East Countries: Estimating Trade Resistance and Export Potential*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Rapaport, H. en F. Docquier (2005). *The Economics of Migrants' Remittances*. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA Discussion Paper 1531).
- Rodrik, D. (2000). *Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them*. New York: National Bureau for Economic Research (NBER Working Paper 7540).
- Rodrik, D. (2008). *Second-best institutions*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Rodrik, D., A. Subramanian en F. Trebbi (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. In: *Journal of Economic Growth*, jg. 9, p. 131-165.
- Roodenburg, H., R. Euwals en H. Ter Rele (2003). *Immigration and the Dutch economy*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Special Publication 47).
- Sachs, J. D. (1998). External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth. In: UNCTAD (red.), *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, jg. IX, p.45-56.
- Santos Silva, J. en S. Tenreyro (2006). The Log of Gravity. In: *Review of Economics and Statistics*, jg. 88, nr. 4, p. 641-658.
- Santos-Paulino, A. en A.P. Thirlwall (2004). The impact of trade liberalisation on exports, imports and the balance of payments of developing countries. In: *Economic Journal*, jg. 114, p. F50-F72.
- Suyker, W. en H. de Groot (2006). *China and the Dutch economy: Stylised facts and prospects*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 127).
- Suyker, W., H. de Groot en P. Buitelaar (2007). *India and the Dutch economy: Stylised facts and prospects*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 155).
- Trefler, D. (1995). The Case of the Missing Trade and other Mysteries. In: *American Economic Review*, jg. 85, p. 1029-1046.
- Winters, L. A. (2004). Trade liberalisation and economic performance: an overview. In: *Economic Journal*, jg. 114, p. F4-F21.
- Winters, L. A., N. McCulloch en A. McKay (2004). Trade liberalisation and poverty: The evidence so far. In: *Journal of Economic Literature*, jg. 42, p. 72-115.
- Zimmermann, K. F. (1995). Tackling the European migration problem. In: *Journal of Economic Perspectives*, jg. 9, nr. 2, p. 45-62.