

<http://hdl.handle.net/1765/129941>

Erasmus MC

Universitair Medisch Centrum Rotterdam



Dutch summary

NEDERLANDSE SAMENVATTING

De afgelopen decennia is de rol van de EU in het dagelijks leven van haar burgers steeds minder vanzelfsprekend geworden. Ten eerste is de EU *saillanter* geworden: waar het reilen en zeilen van de EU vroeger alleen werd gevolgd door een kleine club ingewijden, hebben Europese burgers steeds beter in de gaten wat er zich in Brussel afspeelt. De publieke opinie ten opzichte van de EU is ook in toenemende mate *gepolariseerd* geraakt: meningen van burgers en politici lopen verder uiteen, van zeer Eurofiel naar zwaar Eurosceptisch. Ten derde is er sprake van *mobilisering* ten opzichte van de EU: deze nieuwe actoren en doelgroepen zetten meningen vaker om in actie, bijvoorbeeld door deel te nemen aan pro- of anti-EU protesten, of door Eurosceptisch te stemmen tijdens verkiezingen of referenda. Kortom: de maatschappelijke *politisering* van de Europese Unie (EU) is sterk toegenomen (De Wilde et al., 2016; Hooghe & Marks, 2009).

Dit proefschrift richt zich op de rol van politisering omtrent de implementatie- en handavingsstadia van EU-beleid. Bestaande onderzoeken naar de maatschappelijke politisering van de EU hebben zich vooral gericht op de oorzaken van deze politisering. Er is maar beperkt aandacht geweest voor de consequenties van politisering voor de EU: dat onderzoek richt zich voornamelijk op opmerkelijke gebeurtenissen als de Brexit, of op de rol van politisering in het agenderen en aannemen van EU-wetgeving. Dit gebrek aan aandacht is opvallend omdat beleid vaak pas in de fasen van implementatie en handhaving tastbaar wordt voor EU-burgers. Daarnaast hebben Europese instellingen, met name de Europese Commissie, de afgelopen jaren juist meer autoriteit gekregen ten opzichte van lidstaten wat betreft de implementatie- en handhaving van EU-beleid.

Specifiek ligt de focus van dit proefschrift op de implementatie- en handavingsaspecten van het economisch bestuur van de EU. In die context heeft de Europese Commissie, in haar rol als macro-economisch en fiscaal toezichthouder op EU-lidstaten, nieuwe en vergaande bevoegdheden gekregen in het kader van het Europees Semester. Mede hierdoor is macro-economische en fiscale coördinatie binnen de EU, en de rol van de Commissie hierin in het bijzonder, door de Eurocrisis sterk gepolitiseerd geraakt. Het economisch bestuur van de EU is echter van nature een *gedepolitiseerd* beleidsveld, dat gekenmerkt wordt door technische en juridische complexiteit. In deze context moet de Europese Commissie dus invasieve en complexe aanbevelingen doen en zelfs sancties opleggen aan lidstaten, terwijl de meerwaarde van de EU in die lidstaten steeds sterker wordt betwist. In dit proefschrift is dit spanningsveld onderzocht aan de hand van deze centrale onderzoeksvraag:

Welke gevolgen heeft de politisering van de Europese Unie voor de handhaving van EU-maatregelen voor economisch en fiscaal toezicht door de Europese Commissie?

Dit proefschrift beantwoordt deze vraag aan de hand van een gemengd-methode onderzoek. Het eerste deel omvat een literatuurstudie (Hoofdstuk 2) en een theoretisch kader (Hoofdstuk 3) dat als opzet dient voor de rest van het proefschrift. Het tweede deel maakt gebruik van geavanceerde kwantitatieve methoden om de effecten van politisering aan te tonen op 1) de land-specifieke aanbevelingen die de Commissie doet binnen het Europees Semester (Hoofdstuk 4), en

2) de handhaving van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) (Hoofdstuk 5). In het laatste deel worden de causale mechanismen achter deze statistische effecten verder onderzocht door middel van kwalitatieve gevalsstudies van de handhaving van het SGP (Hoofdstuk 6).

Relevantie

Dit proefschrift levert een aantal belangrijke bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur binnen EU-studies, Politicologie en Bestuurskunde. Op het gebied van EU-studies biedt dit proefschrift een van de eerste alomvattende studies van de effecten van maatschappelijke politisering op de implementatie- en handhavingsactiviteiten van EU-actoren. Daarnaast levert dit proefschrift ook een duidelijke bijdrage aan de wetenschappelijke discussies binnen de politicologie over het reactievermogen van relatief geïsoleerde en technocratische politieke actoren. Tot slot draagt dit proefschrift ook bij aan theorieën over het reputatiemanagement van publieke organisaties binnen de Bestuurskunde, met name door middel van een grondige, uitgebreide en tijdsgevoelige analyse van de mechanismen achter het reputatiemanagement van publieke organisaties.

Daarnaast heeft dit proefschrift ook een maatschappelijke waarde. Het Europees semester heeft grote gevolgen voor het leven van de Europese burgers en hoeveel EU-lidstaten kunnen uitgeven; het raakt bijna alle andere beleidsterreinen die we belangrijk vinden, zoals klimaatbeleid, pensioenbeleid en gezondheidsbeleid. Het is daarom van groot belang om te begrijpen welke exogene factoren de besluitvorming binnen dit terrein beïnvloeden. De toenemende mate van EU-politisering, en de politisering van macro-economische en fiscale coördinatie in het bijzonder, maakt de bevindingen in dit proefschrift tot belangrijke bijdragen aan huidige maatschappelijke debatten over verdere economische integratie en de toekomst van de EU in het algemeen. Tot slot biedt dit proefschrift een unieke inkijk in de precaire positie waar de Europese Commissie door EU-lidstaten in geplaatst is.

Kernbevindingen

Hoofdstuk twee onderzoekt de bestaande wetenschappelijke inzichten over de politiek van financiële regulering en het economisch bestuur van de EU. Daartoe werd een systematische review uitgevoerd van alle empirische studies op deze thema's die tussen 1999-2016 in ISI-gerangschikte tijdschriften zijn gepubliceerd. Deze systematische review onthult een aantal unieke kenmerken van het politieke systeem van de EU van financiële regulering en economisch bestuur. Zo is er sprake van structurele politieke kloven tussen groepen lidstaten, zoals de splijting tussen 'noordelijke zuinigen' en 'zuidelijke zondaars'. Daarnaast is er aandacht voor de steeds machtiger wordende supranationale instellingen, zoals de Commissie en de ECB. Deze bieden geloofwaardigheid aan het integratieproces, maar blijven sterk geïsoleerd in technocratische besluitvormingsstructuren. EU-beleid vertoont ook sterke vooroordelen voor deregulering en bezuinigingen. De literatuur biedt twee interpretaties op de handhaving van EU-beleid: enerzijds brengt een gebrek aan naleving door nationale regeringen economieën in gevaar, anderzijds ziet mechanistische toepassing van supranationale regels belangrijke contextuele details over het hoofd.

Op basis van deze aggregatie sluit het hoofdstuk af met een agenda voor toekomstig onderzoek. Het concludeert over een duidelijk gebrek aan systematisch onderzoek naar de verbanden tussen politieke 'inputs', zoals de publieke opinie en resultaten van binnenlandse verkiezingen, en 'outputs', zoals wetten, beleid of de inhoud van regelgevingsbesluiten, van het politieke systeem van de financiële EU-regelgeving en economisch bestuur. Het gebrek aan aandacht voor verbanden tussen inputs en outputs was het sterkst zichtbaar bij niet-verkozen, technocratische EU-instellingen zoals de Commissie en de ECB. De onderzoeksagenda richt zich voornamelijk op processen van politisering en depolitisering die de politiek omtrent de financiële regulering en het economische bestuur van de EU sterk kenmerken.

Hoofdstuk drie ontwikkelt de theorie van dit proefschrift, waar de responsiviteit van niet-responsieve handhavende instanties centraal staat. Hoewel deze door expertise gedreven instanties niet altijd responsief lijken, stelt dit hoofdstuk dat ze kunnen reageren op reputatiedreigingen die voortkomen uit hun politieke omgeving, en zullen proberen om reputatieschade voor belangrijke doelgroepen te vermijden. Politisering kan die reputatiedreigingen intensiveren en omvormen.

Hoofdstuk vier presenteert een eerste empirische test van deze theorie. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een kwantitatieve analyse van de omvang en inhoud van landspecifieke aanbevelingen als voorgesteld door de Commissie binnen het Europees Semester. Deze analyse toont aan dat de Commissie, wanneer zij geconfronteerd wordt met politisering in een lidstaat, strenger wordt in het doen van aanbevelingen aan deze lidstaat. Deze contra-intuïtieve bevinding is te verklaren vanuit de specifieke rol en benodigde reputatie van de Commissie in het kader van economische coördinatie en toezicht. Voor de Commissie is een reputatie als geloofwaardige 'waakhond' van cruciaal belang voor de duurzaamheid en stabiliteit van de EU en de Euro area. Aarzeling en het milder optreden tegen lidstaten waar de politisering sterker is kunnen de geloofwaardigheid van de Commissie onherstelbaar schaden. De analyse in hoofdstuk vier duidt erop dat de Commissie zich 'verschans' wanneer zij geconfronteerd wordt met politisering: om gezichtsverlies te voorkomen, doet zij landspecifieke aanbevelingen die als *meer* invasief kunnen worden gezien, maar doet ze die aanbevelingen in beleidsterreinen waar ze een sterker mandaat heeft. Op deze manier wordt het moeilijker voor andere (Eurosceptische) doelgroepen en actoren om deze signalen van vastberadenheid te bekritisieren. Deze conclusie is belangrijk omdat ze aantoont dat politisering de handhaving niet noodzakelijkerwijs afzwakt, maar kan leiden tot een supranationale inzet voor een strikte handhaving van het gemeenschapsbeleid.

Hoofdstuk vijf onderzoekt deze dynamieken verder in het kader van het Stabiliteits- en groei-pact. De buitensporigtekortprocedures (BTP's) vormen een bijzonder interessante context om de respons van de Commissie op politisering te bestuderen: BTP's zijn aantoonbaar invasiever en gemakkelijker te politiseren. Dit hoofdstuk richt zich met name op de rol van dynamische, conflicterende reputatiedreigingen en de rol van publieksmobilisatie bij het prioriteren van dreigingen door publieke organisaties, en maakt gebruik van geavanceerde statistische modellen. Deze analyses bevestigen de aanwezigheid van het 'verschansingseffect' in het kader van fiscaal toezicht: bij onveranderde fiscale condities leidt toenemende publieke eurosceptis in een lidstaat

tot een grotere kans dat de Commissie een BTP voor die lidstaat opent. Daarnaast blijkt dat dit effect sterker is wanneer van burgers in crediteurlidstaten, die berucht zijn om hun voorkeur voor strakke handhaving van fiscale regels, ook Eurosceptischer worden. Dit toont aan dat de Commissie deze vastberadenheid vooral vertoont wanneer haar reputatie onder deze doelgroepen wordt bedreigd.

Ook de grenzen van dit reputatiezoekende gedrag werden onderzocht. Met name de mobilisatie van Eurosceptische doelgroepen binnen de lidstaat waarvoor de Commissie een BTP overweegt kan ertoe leiden dat de Commissie het voorkomen van reputatieschade voor deze doelgroepen prioriteert. Zodra Eurosceptis in publieke opinie mobiliseert middels een sterke aanwezigheid van Eurosceptische partijen in het parlement van een lidstaat, loopt de maatschappelijke politisering van de EU over in het politieke systeem van de lidstaat in kwestie. Dit leidt ertoe dat de Commissie terughoudender wordt met het openen van invasieve BTP's voor deze lidstaten. Deze conclusie is van belang omdat het laat zien in hoeverre verschillen in politisering tussen verschillende doelgroepen de prioritering reputatieschade door de Commissie beïnvloeden.

Het laatste empirische hoofdstuk richt zich op de causale mechanismen die de responsiviteit van de Commissie naar politisering verklaren. Daartoe analyseert dit hoofdstuk het proces van reputatiemanagement door de Commissie binnen de handhaving van het SGP in de gevallen van het Verenigd Koninkrijk (2008), Finland (2011 & 2015) en Italië (2018). De belangrijkste informatiebronnen waren officiële documentatie, krantenartikelen en interviews met experts van de instellingen die betrokken zijn bij het proces van begrotingstoezicht, zoals de Commissie (DG ECFIN), nationale ministeries van Financiën en de ECOFIN-Raad. Aan de hand van deze kwalitatieve benadering konden ook andere belangrijke factoren worden meegenomen, zoals institutionele aspecten en de mate waarin potentiële BTP's zelf saillant waren voor burgers en politici op nationaal niveau.

De Britse (2008) en Finse (2010) casussen tonen aan dat politisering in een lidstaat ertoe kan leiden dat de Commissie strenger handhaaft om reputatieschade te voorkomen voor *andere* doelgroepen, zoals publieken in Nederland en Duitsland, en de ECB, die een voorkeur hebben voor strikte handhaving. Dit geldt zeker wanneer de ECOFIN Raad verantwoordelijkheid deelt voor de handhaving, en wanneer de BTP's zelf niet saillant zijn in de lidstaat waarvoor de BTP wordt geopend. De casussen van Finland (2015) en Italië (2018) laten echter zien dat veranderingen in de mate van EU-politisering tussen verschillende doelgroepen ertoe kunnen leiden dat de Commissie de prioriteit legt bij het voorkomen van reputatieschade in de lidstaat waarvoor ze een besluit moet nemen. Met name de opkomst van de Ware Finnen in Finland en Lega en de Vijfsterrenbeweging in Italië maakten dat de Commissie steeds meer op haar hoede was voor de anti-Europese sentimenten in deze lidstaten. Ook waren de potentiële BTP's in deze landen zeer saillant, en hadden hervormingen ertoe geleid dat de Commissie als enige verantwoordelijkheid droeg voor handhavingsbesluiten.

Algemene conclusie

De centrale conclusie van dit proefschrift is dat politisering zowel beperkende als bevorderende effecten heeft op de handhaving van economische en fiscale regels van de EU door de Commissie. Deze effecten bestaan, ondanks het relatief gedepoliteerde karakter van deze beleidsterreinen en de politieke onafhankelijkheid van de Commissie omtrent de uitvoering en handhaving van het EU-beleid.

Deze algemene politisering van de Europese Unie voedt bestaande politieke conflicten tussen EU-lidstaten over de uitvoering en handhaving van het economische en fiscale beleid van de EU. Het creëert ook nieuwe institutionele risico's voor de Europese Commissie. Politisering vergroot de aandacht voor EU-handhaving onder nieuwe doelgroepen, zoals burgers en parlementen van lidstaten. Standpunten over de wenselijkheid van EU-bemoediging worden door politieke actoren strategisch gekoppeld aan bestaande standpunten over de handhaving van het Semester en het SGP. Eurosceptis wordt gekoppeld aan strikte handhavingsposities in crediteurenlidstaten, terwijl anti-Europese en pro-soevereiniteitsgevoelens de vraag om meer flexibele handhaving sterkt in lidstaten die met mogelijk invasieve aanbevelingen en procedures worden geconfronteerd.

Politisering versterkt zo bestaande reputatiedreigingen voor de Europese Commissie. De Commissie antwoordt hierop door gebruik te maken van doelgroep-specifieke reputatiemanagementstrategieën omtrent EU-politisering onder doelgroepen die een voorkeur hebben voor strikte handhaving. Dit kan ertoe leiden dat de Commissie vastberadenheid laat zien wanneer zij wordt geconfronteerd met politisering in een lidstaat. Maar veranderingen in de mate van politisering onder verschillende doelgroepen kunnen er ook toe leiden dat de Commissie meer flexibiliteit toont om tegemoet te komen aan doelgroepen die daarom vragen. Deze prioritering van doelgroepen is contextafhankelijk, en wordt beïnvloed door de mate van politisering – met name op de dimensie van *mobilisatie*. Daarnaast zijn de saillantie van de handhavingsbesluiten en de mate van autonomie en verantwoordelijkheid die de Commissie heeft, belangrijke factoren die invloed hebben op de reputatiemanagementstrategie van de Commissie.