



kennisnotitie

Datum	3 juni 2022
Onderwerp	De publieke opinie over uitbreiding van de Europese Unie Expertmeeting Tweede Kamer der Staten Generaal Commissie Europese Zaken op 9 juni 2022
Auteurs	Josje den Ridder, Maja Djundeva

Op verzoek van de Kamercommissie Europese Zaken heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bestaande kennis over het publieke draagvlak voor EU-uitbreiding op een rij gezet.

Samenvatting:

- EU-uitbreiding is geen onderwerp waar Nederlanders dagelijks over nadenken. De kennis over en interesse in dit thema is beperkt en niet iedereen heeft er vastomlijnde opvattingen over.
- Uit diverse enquêtes blijkt dat er tot en met 2021 onder de Nederlandse bevolking weinig steun was voor verdere uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten. Ook in veel andere West-Europese lidstaten is de steun hiervoor gering.
- Uit het publieke discours over de EU en EU-uitbreiding kunnen we een aantal voorwaarden afleiden die burgers van belang vinden bij uitbreiding – al zullen die voorwaarden niet voor iedereen in gelijke mate van belang zijn. Een overkoepelende voorwaarde of verwachting is dat uitbreiding van de EU de stabiliteit van de huidige EU niet (verder) onder druk mag zetten en niet ten koste mag gaan van Nederland. Daarom stellen sommigen de voorwaarde dat de huidige EU goed moet functioneren voordat verdere uitbreiding gepast is. Van kandidaat-lidstaten verwacht men dat zij hun economie en rechtstaat op orde hebben. Verder zijn grote culturele verschillen ongewenst; en mag uitbreiding de veiligheid in Europa niet onder druk zetten.
- De oorlog in Oekraïne en de wens van Oekraïne om (versneld) lid te worden van de EU heeft de politieke discussie over EU-uitbreiding nieuw leven ingeblazen. Recente online peilingen suggereren dat een groot deel van de Nederlanders in het voorjaar van 2022 vindt dat Oekraïne moet kunnen toetreden tot de EU als het land aan de regels voldoet. Focusgroepen suggereren dat mensen denken dat dit nog vele jaren zal duren. De steun voor toetreding van Oekraïne op korte termijn lijkt daarmee beperkt. Het is de vraag of en in hoeverre de dynamiek van oorlog en oorlogsdreiging de terughoudende opvattingen onder burgers over uitbreiding op langere termijn verandert.

De commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer organiseert op 9 juni 2022 een expertsessie over uitbreiding van de Europese Unie (EU) met nieuwe lidstaten. De commissie spreekt over het draagvlak voor en de institutionele gevolgen van uitbreiding van de EU, en over de herziene toetredingsmethodologie. Het SCP is gevraagd in te gaan op het draagvlak voor EU-uitbreiding: wat is op basis van bestaand onderzoek en enquêtes bekend over het draagvlak voor uitbreiding onder EU-burgers, en de voorwaarden die EU-burgers daarbij van belang achten?

Als voorbereiding op de expertsessie, schetsen we in deze kennisnotitie op basis van bestaande datasets, SCP-onderzoek en andere wetenschappelijke literatuur wat bekend is over de publieke opinie over EU-uitbreiding. We richten ons daarbij vooral op de Nederlandse publieke opinie, maar zullen ook kort ingaan op de opvattingen in andere EU-landen. We beginnen in paragraaf 1 met gegevens over steun voor EU-uitbreiding. In paragraaf 2 gaan we dieper in op de achtergronden van (het gebrek aan) draagvlak voor EU-uitbreiding en de voorwaarden voor uitbreiding die daaruit af te leiden zijn. In paragraaf 3 kijken we naar een actuele kwestie: de mogelijke publieke steun voor uitbreiding van de EU met Oekraïne sinds de oorlog in 2022.

We gebruiken hiervoor gegevens van de Eurobarometer (EB) en het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) en verwijzen naar enkele andere openbare enquêtes en peilingen. Hoewel de gebruikte enquêtes van elkaar afwijken in hun opzet (denk aan het steekproefkader, de benaderingswijze, de vraagstelling en het moment van ondervragen), wijzen de uitkomsten dezelfde kant op. Wel kunnen deze verschillen in opzet leiden tot andere percentages steun. We rapporteren hier percentages uit de enquêtes om een algemeen beeld te schetsen en ontwikkelingen daarin te laten zien, maar het is niet mogelijk om uit deze enquêtes exacte percentages over de steun op dit moment af te leiden.

Beperkte kennis van en interesse in de EU onder Nederlanders

Deze poging om in algemene zin iets te zeggen over publiek draagvlak voor uitbreiding van de EU moet worden gezien in het licht van de beperkte kennis en interesse van Nederlanders in de EU (Dekker en Den Ridder 2019: 39). Er zullen mensen zijn met sterke principiële opvattingen, maar ook mensen met minder vastomlijnde meningen over het onderwerp (vgl. Van den Hoogen et al. 2021). Die laatste uiten eerder een soort basis intuïtie, ingegeven door een algemene houding jegens de EU en wat ze meekrijgen in de media (Azrout et al. 2012). Die basis intuïtie kan onder invloed van een actueel publiek debat veranderen, maar onderzoek naar EU-opvattingen laat ook zien dat mensen na verloop van tijd toch weer kunnen terugkeren naar hun oorspronkelijke opvattingen (Wennekers 2008). Mede door dit gebrek aan kennis en interesse en de complexiteit van het onderwerp, kenmerkt de publieke opinie over de EU zich door individuele twijfels en ambiguïteit. Mensen weten niet precies wat ze ergens van moeten vinden, of hebben tegengestelde wensen en opvattingen. Die ambivalenties en ambiguïteit beschreven we eerder uitgebreider in de notitie 'Verwachtingen en beeld van de Europese Unie. Het Nederlandse burgerperspectief' (Djundeva en Den Ridder 2021, zie ook Dekker en Den Ridder 2019).

1. Weinig steun voor uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten¹

Er is in Nederland weinig steun voor uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten, zo blijkt uit diverse onderzoeken. In de doorgaans tamelijk EU-positieve Eurobarometer (EB),² is in januari/februari 2022 34% het eens met de stelling dat de EU zou moeten uitbreiden met nieuwe landen in de komende jaren. Een meerderheid van 58% is het daarmee oneens en 8% weet het niet (zie figuur 1). De steun voor EU-uitbreiding is tussen 2001 (de eerste EB-meting waarin deze stelling is opgenomen) en 2011 gedaald van 58% naar 31% en schommelt sinds 2011 tussen de 30-35%. Zoals we verderop zullen zien, vond deze daling plaats in een periode waarin er in verschillende etappes dertien landen³ zijn toegetreden, “terwijl bij een aantal van die landen vanaf het begin van de toetreding twijfels bestonden over de kwaliteit van de nationale instituties en over de vraag of lidmaatschap zou leiden tot verdere aanpassingen” (Dekker en Den Ridder 2019: 52).

Ook uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) blijkt de steun voor verdere uitbreiding van de EU gering. Hier is mensen gevraagd te kiezen tussen drie posities (zie tabel 1). In 2018 kiest 19% voor de positie dat de EU moet uitbreiden met nieuwe lidstaten als zij aan de toelatingseisen voldoen. Daarentegen geeft 18% aan dat het aantal lidstaten goed is zoals het nu is en de grootste groep (42%) had het beter gevonden als de EU kleiner was gebleven. Een substantieel deel van 21% geeft aan het antwoord op deze vraag niet te weten, wat aangeeft dat het een vraagstuk is dat niet voor iedereen gemakkelijk te beantwoorden is. In 2009 is de steun voor uitbreiding ook gering (27%), maar iets hoger dan na 2011.⁴

Het gebrek aan steun voor uitbreiding blijkt ook op een andere manier. In 2018 is in het kader een EU-brede discussie over de toekomst van de EU kwalitatief onderzoek gedaan naar de vraag aan welke thema's de EU meer of juist minder aandacht zou moeten besteden (Dekker en Den Ridder 2019). Uitbreiding van de EU kwam daar naar voren als een onderwerp waarvoor minder aandacht zou moeten zijn. Deelnemers aan de gesprekken toonden zich, met andere woorden, tegen verdere EU-uitbreiding.

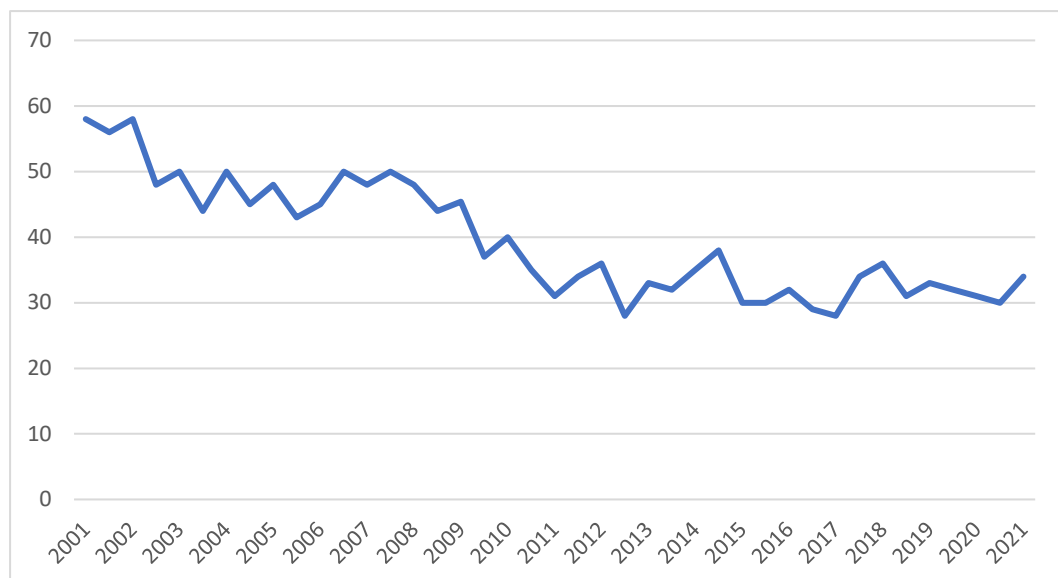
¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op/overgenomen uit Dekker en Den Ridder 2019, p. 52-53.

² Zie Dekker en Den Ridder 2019: 12-13.

³ Kroatië (2013), Bulgarije en Roemenië (2007) en Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (2004).

⁴ Deze vraag is in een COB-meting van november '21-februari '22 herhaald. Die gegevens zijn nog niet gepubliceerd en vanwege veranderingen in de manier van data verzamelen, zijn de gegevens niet zonder meer te vergelijken met eerder. Duidelijk is echter wel dat ook in die meting de groep die kiest voor uitbreiding van de EU gering is, en de grootste groep liever een kleinere EU had gehad.

Figuur 1. Steun voor EU-uitbreiding,^a bevolking van 15+, 2001-2021 (in procenten)



a. 'Wat is uw mening over de volgende stellingen? Wilt u me vertellen of u er voor of tegen bent. Verdere uitbreiding van de EU met andere landen in de aankomende jaren'. Weergegeven is het aandeel dat met de stelling instemt (niet weergegeven: tegen en weet niet).

Bron: Europese Commissie (EB 56-96)

Tabel 1. Opvattingen over uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten, bevolking van 18+, 2009-2018/3 (in procenten)^a

	2009/ 1	2011/ 1	2015/ 2	2018/ 3
Het zou beter zijn geweest als de Europese Unie kleiner was gebleven.	32	44	48	42
Het aantal lidstaten is goed zoals het nu is.	15	15	13	18
De Europese Unie moet verder uitbreiden met kandidaat-lidstaten (als ze aan de toelatingseisen voldoen).	27	22	18	19
Ik weet het niet.	26	20	21	21

a 'Als het gaat over de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten, welk van de volgende standpunten ligt dan het dichtst bij uw mening?'

Bron: COB 2009/1, 2011/1, 2015/2 en 2018/3.

Gebrek aan steun voor uitbreiding met Turkije

In het debat over uitbreiding van de EU, is er een periode veel gesproken over mogelijke uitbreiding van de EU met Turkije. Als daar expliciet naar wordt gevraagd, blijkt de steun voor toetreding van Turkije beperkt (Dekker en Den Ridder 2019: 52; zie ook Azrout et al. 2011, 2013; Dixon en Fuller 2014: 360; Lindgaard 2018: 6). In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 is 32% van de Nederlanders van mening dat Turkije onder bepaalde voorwaarden lid mag worden van de EU en 59% dat Turkije nooit lid mag worden van de EU' (9% maakt geen keuze). In een studie van de Universiteit van Amsterdam⁵ in 2018 vindt 6% dat Turkije kan toetreden aan de EU als ze aan de eisen voldoet en is 67% het daarmee oneens (17% neemt een neutrale positie in; Kantar 2018). Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt ook in veel andere EU-landen weinig steun voor toetreding van Turkije (zie o.a. Dixon en Fullerton 2014: 360; Lippert 2021: 275).

⁵ Zie voor meer informatie <http://www.polcomm.org/research/erc-europinions>.

Verschillen naar opleidingsniveau, leeftijd en vooral partijvoorkeur

Over het Nederlandse lidmaatschap van de EU en verdere Europese samenwerking wordt in de Nederlandse bevolking heel verschillend gedacht, zo blijkt uit onderzoek. Datzelfde geldt voor de kwestie van uitbreiding van de EU (Dekker en Den Ridder 2019: 57, zie ook Kriesi et al. 2008).⁶ Jongeren zijn doorgaans positiever over de EU, en ook positiever over uitbreiding van de EU dan ouderen (zie o.a. Rekker 2018). Mensen met een hoger opleidingsniveau zijn vaker voorstanders van uitbreiding dan mensen met een lager of middelbaar opleidingsniveau (zie o.a. Hakhverdian et al. 2013; Kunst 2022, zie voor verklaringen voor dit verschil o.a. Stubager 2008; Kuhn 2015; Bornschier et al. 2021; vgl. Mendelberg et al. 2017). In de literatuur over EU-uitbreiding ziet men ook grote verschillen in opvattingen tussen mensen met verschillende politieke ideologie of partijvoorkeur (Azrout et al. 2013; Hobolt 2014; zie ook Bélanger en Wunsch 2022).

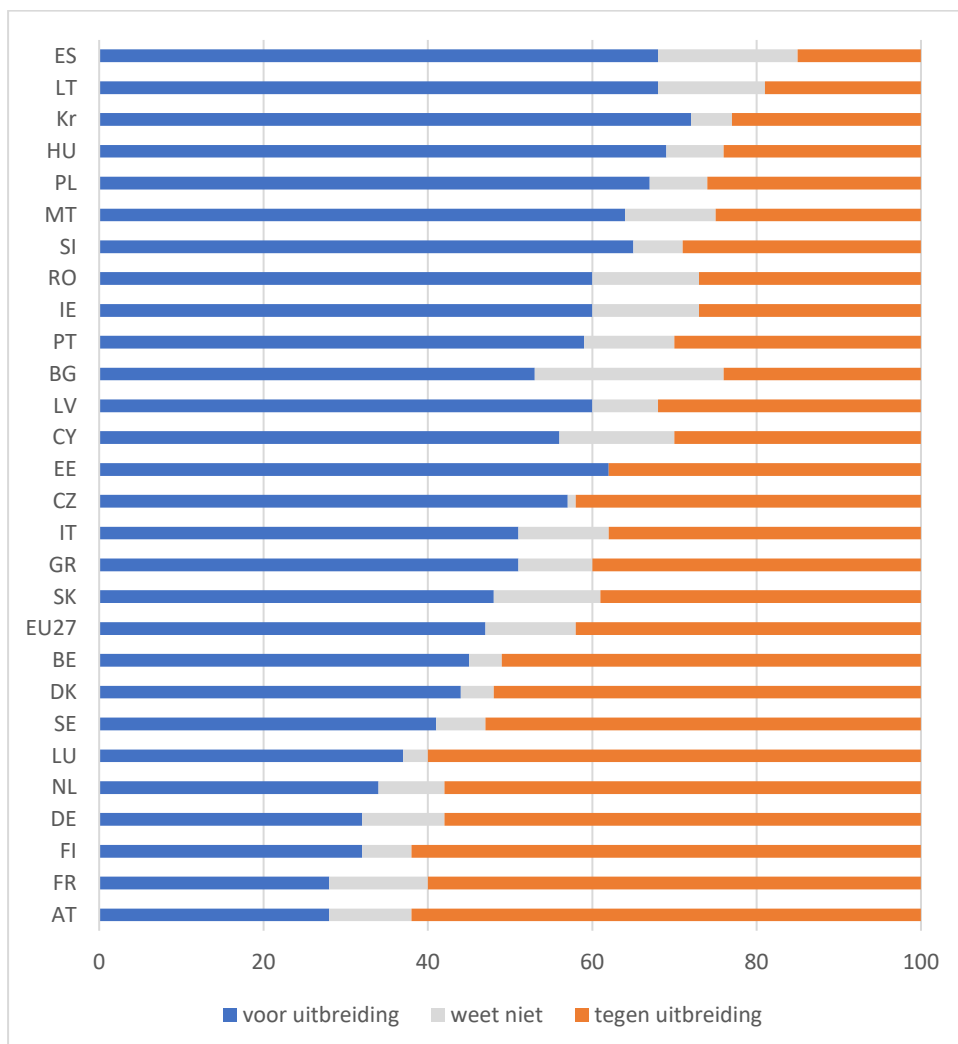
Lidstaten in West-Europa overwegend tegen uitbreiding, Oost-Europese landen voor

De steun voor uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten ligt volgens de Eurobarometer in Nederland met 34% onder het EU-gemiddelde van 47% (zie figuur 2). Daarmee behoort Nederland tot de groep meest terughoudende landen, samen met Oostenrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland en Luxemburg. Er doet zich bij dit vraagstuk een tegenstelling voor die ook zichtbaar is bij andere Europese kwesties (De Vries 2018), namelijk tussen aan de ene kant landen in West-Europa (in dit geval met uitzondering van Ierland), en aan de andere kant landen in Zuid- en Oost-Europa. In laatstgenoemde landen is het aandeel voorstanders van EU-uitbreiding veel groter dan het aantal tegenstanders (Dixon en Fullerton 2014; Toshkov et al. 2014).

In de Eurobarometer is ook onder inwoners van andere EU-landen de steun voor verdere uitbreiding de afgelopen twintig jaar gedaald – en dat geldt recenter ook voor de Oost-Europese lidstaten (Toshkov et al. 2014; Sojka 2019). De redenen voor de daling verschillen per land. In de oude EU-lidstaten speelt mee dat mensen vinden dat zij onvoldoende betrokken zijn bij de uitbreiding en onvoldoende geïnformeerd zijn over de mogelijke gevolgen ervan (Dimitrova en Kortenska 2018: 268). Daarnaast maakt men zich zorgen over de staat van de democratische rechtstaat en corruptie in de kandidaat-lidstaten, en vindt men dat Europese waarden (zoals vrijheid en veiligheid) er onvoldoende zijn geborgd (vgl. Toshkov et al. 2014, 2016). De dalende steun voor uitbreiding in nieuwe EU-landen kan te maken hebben met teleurstelling in die landen over de toetreding (Dimitrova en Kortenska 2018: 273). De positieve verwachtingen over economische kansen, verbetering van bestuur en versterking van de rechtsstaat, zijn in de ogen van burgers van nieuwe lidstaten onvoldoende waargemaakt. Dit kwam onder meer doordat deze landen lid zijn geworden in een tijd van economische crisis (Toshkov et al. 2014; Dimitrova en Kortenska 2018).

⁶ Overigens blijkt uit onderzoek dat opvattingen over uitbreiding van de EU en eurosceptis niet één op één met elkaar samenhangen. Er zijn ook voorstanders van Europese samenwerking die terughoudend zijn over uitbreiding met nieuwe lidstaten, zie o.a. Karp en Bowler 2006; Hobolt 2014; Toshkov en Krouwel 2022; Van Hoogen et al. 2022.

Figuur 2. Houdingen tegenover uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten in 27 EU-landen, bevolking van 15+, jan/feb 2022 (in procentpunten)^a



a. 'Wat is uw mening over de volgende stellingen? Wilt u me vertellen of u er voor of tegen bent. Verdere uitbreiding van de EU met andere landen in de aankomende jaren'.

Bron: Europese Commissie (EB 96, januari/februari 2022)

2. Achtergronden van het lage draagvlak voor uitbreiding

Hoe moeten we de mate van steun voor EU-uitbreiding interpreteren en wat zegt dit over de voorwaarden die mensen van belang achten bij eventuele toetreding van nieuwe landen?

Er is ons geen enquêteonderzoek bekend waarin voor de Nederlandse bevolking als geheel is gevraagd naar voorwaarden voor uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten. Uit onderzoek naar de manier waarop Nederlanders praten en denken over de EU in het algemeen en uitbreiding van de EU in het bijzonder, kunnen we echter wel afleiden welke voorwaarden voor burgers van belang zijn. De manier waarop Nederlanders praten over de EU, bepaalt immers ook hun blik op uitbreiding (Van Hoogen et al. 2022: 14) en motieven voor of tegen uitbreiding zeggen iets over de voorwaarden die mensen blijkbaar hanteren (vgl. Dimitrova en Kortenska 2017: 259).

EU-opinie: steun voor EU-lidmaatschap omdat het noodzakelijk is⁷

Er is in Nederland over het algemeen steun voor het Nederlandse lidmaatschap van de EU. De groep die het EU-lidmaatschap van Nederland een goede zaak vindt of er voordeel van ziet, is veel groter dan de groep die het lidmaatschap niet steunt. Die steun lijkt bij veel mensen voort te komen uit een besef dat het lidmaatschap van de EU voor een klein handelsland met een open economie noodzakelijk is. Veel mensen denken dat Nederland in Europees verband sterker staat tegenover andere wereldmachten. Toch zijn veel Nederlanders niet onverdeeld positief over de EU: burgers maken zich zorgen over de machtsoverdracht naar de EU en vinden dat de EU bijdraagt aan het verlies van nationale soevereiniteit. Daarnaast zijn er zorgen dat de kosten van het lidmaatschap van de EU te hoog zijn.

Uit eerder kwalitatief onderzoek van het SCP blijkt dat er drie basisbehoeften of verwachtingen zijn die ten grondslag liggen aan de houdingen tegenover de EU: men verwacht dat de EU zorgt voor rechtvaardigheid, stabiliteit en bescherming. Als het gaat om een rechtvaardige verdeling tussen landen, is het voor mensen van belang dat alle landen bijdragen aan een oplossing voor internationale vraagstukken zoals immigratie en klimaat, dat dit op een eerlijke manier gebeurt en dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Stabiliteit heeft vooral te maken met het behouden van vrede en (fysieke) veiligheid. Verder willen Nederlanders een EU die de eigen cultuur, identiteit en het welzijn kan beschermen, zowel van de afzonderlijke lidstaten als van de EU als geheel.

Argumenten voor en tegen EU-uitbreiding

De argumenten van voor- en tegenstanders van EU-uitbreiding sluiten aan bij deze algemene beelden van de EU. In de literatuur en kwalitatief SCP-onderzoek zien we zowel meer idealistische motieven over vrede en veiligheid, als utilitaristische en culturele overwegingen over overdracht van geld en soevereiniteit en bescherming van de eigen identiteit.

Voorstanders van uitbreiding van de EU, redeneren vaak vanuit een behoefte aan vrede en stabiliteit. Zij denken dat uitbreiding hieraan kan bijdragen, zowel in Nederland als in de toetredende landen. Daarnaast speelt billijkheid een rol: als er al afspraken zijn over toetredingscriteria, zouden landen de kans voor toetreding moeten krijgen als zij aan deze (strengere) criteria voldoen (Dimitrova en Kortenska 2017: 268).

⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op Djundeva et al. 2021: 7-9 en Dekker en Den Ridder 2019.

Bij voorstanders spelen ook pragmatische overwegingen: mensen vinden de EU niet ideaal, maar voorlopig wel het best mogelijke verband voor internationale samenwerking op het wereldtoneel. Uitbreiding is daarbij noodzakelijk (Dimitrova en Kortenska 2017: 267).

In het kwalitatieve SCP-onderzoek uit 2018, komen grofweg drie motieven van tegenstanders van EU-uitbreiding naar voren (Dekker en Den Ridder 2019: 80 e.v.). Een eerste motief is dat mensen vinden dat de EU in de huidige vorm al niet goed functioneert (lastig om tot gezamenlijke beslissingen te komen, te veel verdeeldheid, te veel cultuurverschillen, landen houden zich niet aan afspraken) en uitbreiding met nieuwe lidstaten zal de bestuurlijke en economische stabiliteit van de EU alleen nog maar verder onder druk zetten (vgl. ook Karp en Bowler 2006). Een tweede motief sluit daarop aan, maar hierbij ligt de nadruk meer op de kenmerken van lidstaten die willen toetreden: als daar de democratie en vrijheid van meningsuiting onder druk staat, of men er andere waarden op na houdt (bijvoorbeeld over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen) dan kan toetreding niet aan de orde zijn. Uit internationaal onderzoek blijkt dat cultuurverschillen een grote rol spelen bij publieke steun voor uitbreiding: steun voor de toetreding van landen waarmee men grote verschillen waarneemt, is lager dan bij landen waarvan men denkt dat de verschillen kleiner zijn. De angst voor culturele verschillen blijkt een belangrijke verklaring voor het gebrek aan steun voor toetreding van dat land (McLaren 2007b; Taydas en Kentmen-Cin 2017; Hobolt et al. 2011, Lippert 2021). Een derde motief van tegenstanders is de zorg dat uitbreiding ten koste zal gaan van rijkere EU-landen zoals Nederland: men is bang dat de afdrachten aan de EU verder zullen stijgen en Nederland opdraait voor wanbeleid of zwakke economieën elders. Ook is men bang dat het ten koste zal gaan van de Nederlandse soevereiniteit en eigenheid.

Voorwaarden aan de EU en kandidaat-lidstaten

Uit bovenstaande EU-houdingen en argumenten tegen uitbreiding met nieuwe lidstaten, kunnen we twee algemene voorwaarden destilleren die huidige tegenstanders van uitbreiding zouden stellen aan uitbreiding:

1. Uitbreiding van de EU mag de bestuurlijke, economische en geopolitieke stabiliteit van de EU niet (verder) onder druk zetten, of moet juist bijdragen aan die stabiliteit;
2. Uitbreiding van de EU mag niet ten koste gaan van Nederland op financieel en cultureel gebied, en waar het gaat om zeggenschap; of moet Nederland juist iets opleveren.

Deze twee voorwaarden leiden tot een eis aan de EU: voorwaarde voor verdere uitbreiding is dat de huidige EU goed functioneert. Men denkt dan aan voldoende slagkracht om beslissingen te nemen, eensgezindheid over de ingezette koers, commitment van lidstaten aan gemaakte afspraken en gedeelde normen en waarden.

En het leidt tot eisen aan kandidaat-lidstaten, namelijk:

- Dat kandidaat-lidstaten hun zaken financieel op orde moeten hebben, o.a. een stabiele economie.
- Dat kandidaat-lidstaten een goed functionerende democratische rechtsstaat hebben. Dat betekent onder meer: geen corruptie, borging van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van pers en een scheiding van kerk en staat.
- Cultuurverschillen met de huidige EU-lidstaten niet te groot zijn. Dan denkt men bijvoorbeeld aan gelijkheid tussen mannen en vrouwen of een christelijke achtergrond.
- Toetreding niet ten koste gaat van vrede en veiligheid in de EU (die vrees bestaat bijvoorbeeld bij toetreding van Oekraïne, zoals we in paragraaf 3 zullen zien).

Vanuit het meer idealistische perspectief van voorstanders van uitbreiding van de EU, is de voorwaarde te formuleren dat het EU-lidmaatschap bijdraagt aan de welvaart, veiligheid en democratie in de kandidaat-lidstaten.

Uit de literatuur over uitbreiding van de EU in de jaren nul en tien, is nog een voorwaarde te destilleren over het proces van uitbreiding. Bij gebrek aan steun voor die uitbreidingen in het verleden, speelde mee dat burgers zich onvoldoende betrokken voelden bij dit proces (Dimitrova en Kortenska 2018). Ze voelden zich voor een voldongen feit gezet. Een debat over uitbreiding van de EU in de huidige lidstaten, kan dus ook als voorwaarde voor verdere uitbreiding worden gezien. Bij dit soort debatten geldt overigens wel dat er sprake moet zijn van echte invloed – bij een schijndebat kan de steun voor EU-uitbreiding, de EU en de nationale politiek worden ondermijnd.

3. Mogelijke gevolgen van de oorlog in Oekraïne

Door de oorlog in Oekraïne is het politieke debat over uitbreiding van de EU sinds het begin van 2022 weer actueel. President Zelensky van Oekraïne heeft aangegeven dat zijn land graag wil toetreden tot de EU, en Voorzitter van de Europese Commissie Von der Leyen heeft hem een symbolische aanmeldbrief aangeboden.

De hierboven genoemde cijfers zijn verzameld voor het uitbreken van de oorlog in Oekraïne en gaan vooral over uitbreiding in algemene zin. Ze zeggen dus weinig over het huidige draagvlak van toetreding van Oekraïne tot de EU. In online enquêtes van I&O,⁸ het EenVandaag opiniepanel⁹ en de Eurobarometer¹⁰ (die niet gebaseerd zijn op een kanssteekproef van de bevolking) stemt een meerderheid van de respondenten op het moment van ondervraging in met de stelling Oekraïne “ooit”, “als ze aan de eisen voldoen of “als het land er klaar voor is” zou moeten kunnen toetreden tot de EU. Kwalitatief SCP-onderzoek uit mei 2022 laat zien dat mensen denken dat dit moment nog ver in de toekomst ligt (zie kader 1). Hoewel er begrip is voor de wens van Oekraïne om EU-lid te worden, tonen de deelnemers in deze focusgroepen zich terughoudend over toetreding op korte termijn omdat Oekraïne niet aan de toetredingsregels voldoet. Men denkt dan vooral aan de corruptie en de tolerantie ten opzichte van seksuele minderheden. Ook zijn sommigen bang dat toetreding van Oekraïne de vrede in de EU op het spel zal zetten en de spanningen tussen de EU en Rusland er verder door zullen oplopen. Uit de focusgroepen wordt ook duidelijk dat een deel van de deelnemers het moeilijk vindt een mening over deze kwestie te geven: ze hebben er wel een eerste reactie op, maar te weinig kennis om de gevolgen van hun mening te kunnen overzien – zo vinden ze zelf.

Er zijn twee mogelijke verklaringen voor de uitkomst dat aan het begin van de oorlog een meerderheid van mening is dat Oekraïne op termijn zou moeten kunnen toetreden tot de EU, terwijl er in algemene zin tot begin 2022 geen steun was voor verdere EU-uitbreiding. Een eerste verklaring kan zijn, dat mensen bij de algemene vraag over EU-uitbreiding vooral aan Turkije denken.¹¹ We zagen eerder dat men over toetreding van dat land uiterst terughoudend is, o.a. vanwege de grote culturele verschillen. Uitbreiding met een land waarvan het beeld is dat de culturele verschillen kleiner zijn, kan mogelijk op minder weerstand rekenen. Een tweede verklaring zou kunnen zijn dat de oorlog appelleert aan een meer idealistisch discours over EU-uitbreiding, waarbij mensen vooral denken aan de baten voor mensen in Oekraïne op het gebied van veiligheid en democratie en minder aan de directe voor- of nadelen voor Nederland.

Hoe stabiel deze opvattingen zijn en hoe die steun zich de komende tijd zal ontwikkelen, is lastig te zeggen. Een crisis of oorlog kan zorgen voor (grote) verschuivingen in de publieke opinie, maar die veranderingen kunnen ook weer wegebben als de crisis minder urgent is, of als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen.

⁸ Zie [Nederlanders maken zich grote zorgen om oorlog in Oekraïne - I&O Research \(ioresearch.nl\)](#), uitgevoerd tussen 4 en 7 maart 2022. Gevraagd is of Oekraïne ooit lid moet kunnen worden van de EU.

⁹ Gevraagd of Oekraïne EU-lid moet worden, zei 13% ja, zo snel mogelijk; 61%, ja, pas als ze aan alle eisen voldoen, 21% nee en 5% weet niet. Het onderzoek is eind maart uitgevoerd, zie [Mening over Europese Unie positiever door samenwerking tijdens oorlog in Oekraïne - EenVandaag \(avrotros.nl\)](#)

¹⁰ Zie [Flash Eurobarometer 506, EU's response to the war in Ukraine](#), uitgevoerd tussen 13 en 20 april 2022. De stelling die werd voorgelegd is “Ukraine should join the EU when it is ready”.

¹¹ Eerder onderzoek liet zien dat het vaker voorkomt dat er minder steun is bij een enquêtevraag naar uitbreiding in algemene zin, dan als er naar een specifiek land wordt gevraagd (vgl. Toshkov et al. 2014).

Het is de vraag in hoeverre idealistische motieven dominant zijn en blijven, en in hoeverre gekende negatieve oordelen meewegen over democratie en bestuur in Oekraïne of over mogelijke nadelige gevolgen voor Nederland (op het gebied van geld, overdracht van soevereiniteit, identiteit of veiligheid).

Wat in het Nederlandse politieke en publieke debat mogelijk een rol kan gaan spelen, is dat het vraagstuk van eventuele toetreding van Oekraïne in 2016 meespeelde in de campagne van het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne. Uit onderzoek blijkt dat de vrees over toetreding van de Oekraïne bij de EU voor tegenstemmers een belangrijke motivatie was voor hun tegenstem. Van de mensen die vreesden dat het associatieverdrag een opstapje zou zijn naar het EU-lidmaatschap stemde bijna iedereen tegen het verdrag (Jacobs 2016: 24, zie ook Van der Brug et al. 2018). Het is goed denkbaar – ook gezien de grote verschillen in steun voor uitbreiding naar politieke voorkeur – dat dit vraagstuk voor discussie zal zorgen.

Kader 1. Indrukken uit vier focusgroepen in mei 2022 over toetreding van Oekraïne

Op 23 en 25 mei 2022 zijn in Amsterdam en Hoogeveen vier focusgroepen gehouden waarin met 28 Nederlanders is gesproken over de stand van het land, de EU en de oorlog in Oekraïne. De gesprekken zijn georganiseerd door onderzoeksbureau Kantar Public, in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP.¹² In deze gesprekken is deelnemers gevraagd hoe zij denken over de wens van Oekraïne om lid te worden van de EU.

In het gesprek over het Nederlandse lidmaatschap van de EU wordt duidelijk dat de EU een onderwerp is waar mensen niet dagelijks over praten. Sommige deelnemers geven expliciet aan er weinig vanaf te weten en geen mening over te hebben. Anderen hebben wel een mening, maar ook bij hen leeft het onderwerp niet. De oorlog in Oekraïne leeft wel – al proberen mensen het nieuws erover ook steeds vaker uit zelfbescherming te mijden. Deelnemers vinden het lastig om expliciete uitspraken te doen over toetreding van Oekraïne bij de EU. Ze vinden dat ze er weinig kennis van hebben en zeggen de gevolgen van al dan niet toetreden niet te kunnen overzien – terwijl ze wel het gevoel hebben dat er iets op het spel staat: de veiligheid in Europa.

In alle vier de groepen snapt men de wens van Oekraïne om lid te worden heel goed. Toch staan mensen er terughoudend tegenover. Sommigen zijn erg bezorgd dat door mogelijke toetreding van Oekraïne de relatie tussen de EU en Rusland verder zal escaleren. Veel deelnemers vinden dat Oekraïne sowieso pas kan toetreden als ze aan de regels voldoet. Men denkt daarbij aan het op orde hebben van de economie, de afwezigheid van schulden, geen corruptie, een functionerende rechtstaat en westerse normen en waarden, onder meer op het gebied van mensenrechten en seksuele minderheden (LHBTIQ). Sommigen hebben de neiging zich enigszins formeel op te stellen: er zijn diverse landen kandidaat-lid en er moet sprake zijn van een gelijke behandeling. Men denkt dat het nog lang zal duren voordat Oekraïne aan de regels voldoet. Daarbij wordt meermalen gezegd dat het – ook in een oorlog – belangrijk is om rationele keuzes te blijven maken en niet nu snel te handelen onder invloed van emotie. Dat lijkt een oproep aan de regeringsleiders van EU-lidstaten, maar geldt ook voor de gespreksdeelnemers zelf. Veel deelnemers zijn ambigu en wisselen tussen door solidariteit ingegeven coulance met een land in oorlog en de rationele afweging dat alle kandidaat-lidstaten zich aan de regels moeten houden – Oekraïne dus ook.

¹² In het volgende COB-bericht (zomer 2022) zal uitgebreider op deze focusgroepen worden ingegaan. Deze eerste indrukken zijn tot stand gekomen na het bijwonen en lezen van de gespreksverslagen van de vier focusgroepen, en in overleg met de betrokken onderzoekers om te kijken of zij de conclusies deelden.

4. Slot

Uitbreiding van de EU is geen thema dat de afgelopen jaren centraal heeft gestaan in het publieke debat, ook niet in de periodes van uitbreiding in de jaren nul en tien van deze eeuw. Door de oorlog in Oekraïne en de gevolgen daarvan voor Nederland, de EU en de huidige kandidaat-leden, is uitbreiding van de EU op dit moment een actueler politiek onderwerp – al is er van een publiek debat vooralsnog geen sprake. Het is, kortom, geen thema waarmee Nederlanders zich dagelijks bezig houden. De kennis over en interesse in dit onderwerp is beperkt. Veel mensen geven er desgevraagd wel hun mening over die we dus vooral moeten zien als een basis-intuïtie – die mede afhangt van hun grondhouding ten opzichte van de EU en wat zij meekrijgen over dit onderwerp in de media.

Onderzoek naar de meningen van Nederlanders over EU-uitbreiding zijn niet ruim voorhanden. Er worden sporadisch vragen gesteld in enquêtes en er zijn enkele kwalitatieve onderzoeken naar houdingen over de EU en de toekomst van de EU waar het thema (zijdelings) aan de orde is geweest. Uit die onderzoeken blijkt steeds dat de grootste groep Nederlanders terughoudend is over verdere uitbreiding van de EU, en dat de steun voor uitbreiding sinds 2001 is afgenomen. Die ontwikkeling is er ook in veel andere oude EU-lidstaten.

Waar voorstanders van uitbreiding vaak in meer idealistische termen spreken over de voordelen van toetreding voor kandidaat-lidstaten in termen van veiligheid, democratie en welvaart en het idee van een verenigd Europa (vgl. Dimitrova en Kortenska 2017), wijzen tegenstanders op de nadelen van uitbreiding voor de stabiliteit van de huidige EU en voor het eigen land. Daarbij denkt men aan nadelen op het gebied van economie, goed bestuur, veiligheid, identiteit en soevereiniteit. Uit gesprekken over de EU en EU-uitbreiding kunnen we voorwaarden voor EU-uitbreiding afleiden die voor burgers belangrijk zijn. Nederlanders steunen het EU-lidmaatschap omdat ze zien dat het voor een klein land als Nederland noodzakelijk is en verwachten van de EU een rechtvaardigheid, stabiliteit en bescherming op het gebied van welzijn, welvaart en identiteit (Dekker en Den Ridder 2019). Uitbreiding mag dit niet onder druk zetten, en voorwaarden voor uitbreiding zijn dan ook dat de huidige EU beter gaat functioneren en dat kandidaat-lidstaten hun economie en democratie op orde hebben, ze in cultureel opzicht bij de EU passen en dat hun toetreding bijdraagt aan de stabiliteit en veiligheid in Europa. Uit eerdere processen van uitbreiding is bovendien gebleken dat een publiek debat over uitbreiding voor burgers een voorwaarde kan zijn.

Hoe breed deze voorwaarden gedeeld worden, en door welke groepen, kunnen we op basis van het onderliggende onderzoek niet zeggen – daarvoor is een bevolkingsbrede enquête nodig of breed uitgezet kwalitatief onderzoek. Ook kunnen we niet zeggen of mensen vinden dat toetreding mogelijk is als aan een voorwaarde is voldaan, of dat ze dan eigenlijk nog steeds tegen zijn. We zien dat sommige voorwaarden of verwachtingen op gespannen voet met elkaar staan. Dat is niet alleen omdat ze door verschillende mensen worden gedeeld, maar ook omdat mensen zelf soms tegenstrijdige opvattingen hebben over de EU (vgl. Dekker en Den Ridder 2019). Zo willen sommige mensen tegelijkertijd een slagvaardige EU die beslissingen neemt én de nationale eigenheid behouden (waarop die slagvaardige EU-beslissingen een inbreuk zouden kunnen zijn).

Literatuur

- Azrout, Rachid, Joost Van Spanje en Claes De Vreese (2011). Talking Turkey: Anti-immigrant attitudes and their effect on support for Turkish membership of the EU. In: *European Union Politics*, jg. 12, nr. 1, p. 3-19.
- Azrout, Rachid, Joost Van Spanje en Claes De Vreese (2012). When news matters: Media effects on public support for European Union enlargement in 21 countries. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 50, nr. 5, p. 691-708.
- Azrout, Rachid, Joost H. P. Van Spanje en Claes H. De Vreese (2013). Focusing on differences? Contextual conditions and anti-immigrant attitudes' effects on support for Turkey's EU membership. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 25, nr. 4, p. 480-501.
- Bélanger, Marie-Ève en Natasha Wunsch (2022). From cohesion to contagion? Populist radical right contestation of EU enlargement. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 60, nr. 3, p. 653-672.
- Bornschieer, Simon, Silja Häusermann, Delia Zollinger en Céline Colombo (2021). How "us" and "them" relates to voting behavior—social structure, social identities, and electoral choice. In: *Comparative political studies*, jg. 54, nr. 12, p. 2087-2122.
- De Vries, Catherine E. (2018). *Euroscepticism and the future of European integration*: Oxford University Press.
- Dekker, Paul en Josje den Ridder m.m.v. Adriaan Schout (2019). *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dimitrova, Antoaneta en Elitsa Kortenska (2017). What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 24, nr. 2, p. 259-277.
- Dixon, Jeffrey C. en Andrew S. Fullerton (2014). For and against European Union expansion: Examining mixed opinion on enlargement and specific countries' entries. In: *International journal of comparative sociology*, jg. 55, nr. 5, p. 357-378.
- Djundeva, Maja en Josje den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hakhverdian, Armen, Erika Van Elsas, Wouter Van der Brug en Theresa Kuhn (2013). Euroscepticism and education: A longitudinal study of 12 EU member states, 1973–2010. In: *European Union Politics*, jg. 14, nr. 4, p. 522-541.
- Hobolt, Sara B. (2014). Ever closer or ever wider? Public attitudes towards further enlargement and integration in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 21, nr. 5, p. 664-680.
- Hobolt, Sara B., Wouter Van der Brug, Claes H. De Vreese, Hajo G. Boomgaarden en Malte C. Hinrichsen (2011). Religious intolerance and Euroscepticism. In: *European Union Politics*, jg. 12, nr. 3, p. 359-379.
- Jacobs, K. T. E., M. van Klingeren, Henk Kolk, Tom Meer en Eefje Steenvoorden (2016). Het Oekraïne-referendum. Nationaal Referendumonderzoek 2016.
- Kantar (2018). Rechte tellingen van onderzoek door Kantar TNS Amsterdam in opdracht van de Universiteit van Amsterdam ([EU attitudes Nederland 22.05.18 \(wordpress.com\)](https://www.kantar.com/insights/2018/05/22/eu-attitudes-nederland-22-05-18))
- Karp, Jeffrey A. en Shaun Bowler (2006). Broadening and deepening or broadening versus deepening: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans'. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, nr. 3, p. 369-390.
- Kuhn, Theresa (2015). *Experiencing European integration: Transnational lives and European identity*: OUP Oxford.
- Kunst, Sander (2022). *The educational divide in openness towards globalisation in Western Europe*: Amsterdam: ICS dissertation.
- Lindgaard, Jakob (2018). EU Public Opinion on Turkish EU Membership: Trends and Drivers. In: *FEUTURE Online Paper*, jg. 25.

- Lippert, Barbara (2021). Turkey as a special and (almost) dead case of EU enlargement policy *EU-Turkey Relations* (p. 267-293): Palgrave Macmillan, Cham.
- McLaren, Lauren (2007a). Explaining mass-level Euroscepticism: Identity, interests, and institutional distrust. In: *Acta Politica*, jg. 42, nr. 2, p. 233-251.
- McLaren, Lauren M. (2007b). Explaining opposition to Turkish membership of the EU. In: *European Union Politics*, jg. 8, nr. 2, p. 251-278.
- Mendelberg, Tali, Katherine T. McCabe en Adam Thal (2017). College socialization and the economic views of affluent Americans. In: *American Journal of Political Science*, jg. 61, nr. 3, p. 606-623.
- Rekker, Roderik (2018). Growing up in a globalized society: Why younger generations are more positive about the European Union. In: *Young*, jg. 26, nr. 4_suppl, p. 56S-77S.
- Sojka, Aleksandra (2019). Who wants a United Europe? Interests, identities and the prospects for future European Union enlargements. In: *Contestation of EU enlargement and European neighbourhood policy. Actors, arenas and arguments. Copenhagen: Djøf Publishing*, p. 79-103.
- Stubager, Rune (2009). Education-based group identity and consciousness in the authoritarian-libertarian value conflict. In: *European Journal of Political Research*, jg. 48, nr. 2, p. 204-233.
- Taydas, Zeynep en Cigdem Kentmen-Cin (2017). Who is afraid of EU enlargement? A multilevel comparative analysis. In: *Political Research Quarterly*, jg. 70, nr. 3, p. 604-617.
- Toshkov, D. D., A. L. Dimitrova, E. G. Kortenska en Maxcap Policy Task Force (2016). What Do Citizens' Opinions and Perceptions Mean for EU Enlargement? In: *What Do Citizens' Opinions and Perceptions Mean for EU Enlargement?*
- Toshkov, Dimiter, E. G. Kortenska, A. L. Dimitrova en Adam Fagan (2014). 'The 'old' and the 'new' Europeans: Analyses of public opinion on EU enlargement in review'. In: *MAXCAP Working Paper Series*.
- Toshkov, Dimiter en André Krouwel (2022). Beyond the U-curve: Citizen preferences on European integration in multidimensional political space. In: *European Union Politics*, p. 1-27.
- Van den Hoogen, Elske, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022). What Does the EU Actually Mean to Citizens? An in-Depth Study of Dutch citizens' Understandings and Evaluations of the European Union. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, p. 1- 17.
- Van der Brug, Wouter, Tom van der Meer en Daphne van der Pas (2018). Voting in the Dutch 'Ukraine-referendum': a panel study on the dynamics of party preference, EU-attitudes, and referendum-specific considerations. In: *Acta Politica*, jg. 53, nr. 4, p. 496-516.
- Wennekers, Charlotte. (2008). *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU. Onderzoeksverslag van een survey-experiment*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.