

# Burgerschap onder gedeeld gezag

# Burgerschap onder gedeeld gezag

*Rede*

Uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
hoogleraar European integration, in particular citizenship law and history  
aan de Universiteit van Amsterdam  
op woensdag 15 mei 2013

door

Annette Schrauwen

 VOSSIUSPERS UVA

Dit is oratie 472, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Opmaak: JAPES, Amsterdam  
Foto auteur: Jeroen Oerlemans

© Universiteit van Amsterdam, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*Mevrouw de Rector Magnificus,  
Mijnheer de Decaan,  
Collega's van de Universiteit van Amsterdam en Zusterfaculteiten  
Familie, vrienden en zeer gewaardeerde toehoorders,<sup>1</sup>*

Toen ik begin jaren 80 na de middelbare school naar Antwerpen vertrok om er te studeren, kon ik niet vermoeden dat ik mijn studenten nu zou uitleggen dat je in zo'n situatie 'gebruik maakt van je recht op vrij verkeer onder het Unieburgerschap'. De periode in Antwerpen heeft me, behalve een schat aan kennis, ervaringen, vriendschappen en goede herinneringen, de graad van licentiaat vertaler opgeleverd en ook kon ik bij terugkomst in Nederland mijn Belgische rijbewijs met bijgeleverd motorrijbewijs (!) inwisselen voor een Nederlandse versie. Dat laatste was voor mij het meest tastbare dat ik kon ontlenen aan wat nu de Europese Unie heet, toen nog de EEG.<sup>2</sup> Een verdrag van een andere Europese organisatie, namelijk de Raad van Europa, regelde dat ik met mijn Nederlandse VWO diploma in België kon studeren.<sup>3</sup> Dat werd in België verder uitgewerkt, dacht ik toen, niet zozeer via een 'recht' als wel via een overeenkomst: ik werd toegelaten als ik, net als alle buitenlandse studenten, extra inschrijfgeld betaalde. Daarmee namen wij een deel van de onderwijskosten voor onze rekening. Voor zover mij begin jaren 80 bekend had ik, Nederlandse die in België gingen studeren en wier Nederlandse ouders in Nederland werkten, met de EEG niets te maken. Enkele maanden nadat ik in Antwerpen was afgestudeerd bleek dat het anders zat. Toen bepaalde het Europese Hof van Justitie in de zaak *Gravier* dat studenten elders in de EEG kunnen studeren zonder dat lidstaten van hen meer inschrijfgeld of andere toelatings-eisen mogen vragen dan ze van hun eigen studenten vragen.<sup>4</sup> Vrij kort daarna stelde de Europese Commissie voor studentenmobiliteit te bevorderen via het ERASMUS programma. Uitwisseling van studenten, zo was de gedachte, draagt bij aan een 'Europa van de burgers' en is een concrete stap naar Europees burgerschap.<sup>5</sup> Iets later, in 1993, werd het Europees burgerschap geformaliseerd met het instellen van, zoals het in het Verdrag heet, het burgerschap van de Unie.

Nu, in 2013, bestaat het Unieburgerschap dus 20 jaar. Is dit reden voor een feestje? Ik kom daar later op terug. Het is in ieder geval wel reden voor de Europese instellingen om 2013 uit te roepen tot het Europese jaar van de bur-

ger.<sup>6</sup> De bedoeling van dat jaar, en dat is toch een teken aan de wand, is mensen bewust te maken van wat Unieburgerschap nu eigenlijk met zich meebrengt. Wie het besluit leest waarbij 2013 wordt uitgeroepen tot Europees jaar van de burger, ziet al snel dat het om meer gaat dan het gebruik maken van rechten. Het besluit verbindt het burgerschap ook met democratie, culturele diversiteit, maatschappelijke samenhang, solidariteit, wederzijds respect en Europese identiteit.<sup>7</sup> U begrijpt, het is met het Unieburgerschap al net als met het moderne burgerschap. Het slaat op zo'n beetje alles wat het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van mensen betreft. Denkt u aan staatsburgerschap, actief burgerschap, democratisch burgerschap, cultureel burgerschap, en corporatief burgerschap, maar ook aan slogans als 'burgers maken hun buurt', of aan burgerzin in de betekenis van beschaafd gedrag als norm. Burgerschap is een nauwelijks te definiëren containerbegrip. In *'Citizenship. The rise and fall of a modern concept'* oordeelt de historicus Fahrmeir dat het burgerschapsbegrip enorm verwatert en op van alles, en niets, betrekking heeft. Hij kondigt dan ook, zij het met een slag om de arm, het einde van het burgerschap aan.<sup>8</sup> Ik wil u vandaag laten zien dat we het einde van de Europese burger niet hoeven aan te kondigen; het Unieburgerschap is *alive* en bovendien ook *kicking* – eigenlijk best verrassend als je weet dat er een Europees jaar nodig is om mensen bewust te maken van de rechten en verantwoordelijkheden ervan.

Mijn rede gaat over de nesteling van het burgerschap in de schoot van de Europese integratie. Ik zal u eerst iets laten zien van de oorsprong van de idee van Europees burgerschap en u meenemen naar de beginjaren van de Europese Gemeenschappen. Daarna maak ik een sprongetje naar de jaren tachtig, toen ik als Unieburger *avant la lettre* in België mijn studie afrondde, terwijl in Europa tien lidstaten onderhandelden over de eerste grote inhoudelijke wijziging van het EEG Verdrag uit 1957. Vervolgens laat ik u wat belevenissen uit het twintigjarige bestaan van de Europese burger zien, want dat hoort toch als je een lustrum viert. Het zal dan ook duidelijk worden dat het Unieburgerschap mede vorm geeft aan veranderingen in de aard van Europese integratie. U ziet, de keuze voor het samengaan van Europese integratie en burgerschap in de benaming van de leerstoel is welbewust.

## Vrij verkeer van werknemers, maar niet voor iedereen

In de oorsprong van de Europese Unie, de Gemeenschap voor kolen en staal uit 1951, werden onderdanen van de lidstaten niet beschouwd als burgers, maar als werknemers die het recht zouden krijgen in de hele gemeenschap te werken

(art. 69 EGKS). Hoewel we nu onze studenten leren dat vrij verkeer van alle productiefactoren, dus ook die van arbeid, een kenmerkend onderdeel is van 'een gemeenschappelijke markt',<sup>9</sup> was dat vrije verkeer helemaal geen onderdeel van het EGKS Verdrag geweest als de Italianen, die kampten met een hoge werkloosheid, hier niet op hadden aangedrongen. De lidstaten hadden ook migratiequota voor hun onderdanen kunnen afspreken.<sup>10</sup> Dat deden ze niet, en zo kwam het vrij verkeer van arbeiders in de kolen- en staalsector in het EGKS Verdrag en daarna, weer op aandringen van de Italianen, werd het vrij verkeer van werknemers onderdeel van het EEG Verdrag.<sup>11</sup> Dat iemand het recht heeft om in een andere lidstaat te gaan werken maakt hem uiteraard nog geen burger. Maar dit is wel het begin van Europees burgerschap. De Amsterdamse jurist d'Oliveira verbeeldde het erg mooi als de zandkorrel 'waaromheen het parelmoer van een burgerschap zich kon gaan vormen'.<sup>12</sup> Maar de parel van het Europese burgerschap vormt zich niet gladjes en gestaag. Europese burgerrechten ontwikkelen zich grillig, vaak via fragmentatie en het op-nieuw bundelen van burgerrechten.<sup>13</sup>

Een eerste fragmentatie is al te zien in een Verordening uit 1964. Deze beperkt het vrije verkeer tot onderdanen van de lidstaten, en sluit bovendien onderdanen uit niet-Europese gebiedsdelen en voormalige koloniën uit.<sup>14</sup> De Europese regels geven daarmee een bepaalde groep mensen bijzondere rechten binnen het verband van lidstaten van de Unie. Caribisch Nederland valt daar niet onder. Het beperkte toepassingsbereik van het vrij verkeer van werknemers werkt door in allerlei nationale regelingen, bijvoorbeeld in de Nederlandse *regeling woonlandbeginsel in sociale zekerheid 2012* die uitkeringen zoals kinderbijslag afstemt op het kostenniveau van het land waar het kind woont en wel kortingen doorvoert voor bijvoorbeeld Argentinië, Marokko of Bonaire, maar niet voor Zweden, Portugal of Bulgarije.<sup>15</sup>

Voor de geprivilegieerde groep onderdanen van de lidstaten verwijst een Verordening uit 1968 naar 'maatstaven van waardigheid en vrijheid', die je kunt zien als eerste fragmenten van burgerschap. Daaraan verbindt de Verordening een recht op gelijke behandeling en gezinsleven in het land van ontvangst.<sup>16</sup> Iedere lidstaat past zonder onderscheid tussen eigen werknemers en EU werknemers zijn eigen stelsel van sociale zekerheid en voorzieningen toe: bij de oprichting van de EEG ging men er van uit dat verschil in niveau van sociale zekerheid gecompenseerd zou worden door wisselkoersen en dat verschil in salarisniveau juist leidt tot vrij verkeer van arbeid en kapitaal, en zo zorgt voor egalisering van de niveaus. Er was dus geen reden om je druk te maken over bijvoorbeeld het recht op uitkeringen in de gastlidstaat.<sup>17</sup>

De EGKS en de EEG draaien om de totstandbrenging van een markt, en niet om het verenigen van burgers in een politieke of een sociale gemeenschap.

Vandaar de focus op het recht van onderdanen van de lidstaten die elders in de Unie economisch actief zijn. Tot op de dag van vandaag vormt dat recht de kern van de status van Unieburger, die alleen toekomt aan degenen die de nationaliteit van één van de lidstaten hebben en die vooral rechten brengt als zij hun heil, al dan niet tijdelijk, in een andere lidstaat zoeken.

## Van werknemers tot burgers

Vanaf eind jaren 60 vind je in beleidsdocumenten en in de literatuur steeds vaker het idee dat het recht van arbeiders om overal in de Gemeenschap te werken wel eens zou kunnen leiden tot zoiets als Europese burgers. In 1968 schrijft vicevoorzitter van de Europese Commissie Levi-Sandri wat het vrije verkeer volgens hem vertegenwoordigt:

‘een eerste, zij het embryonaal en onvolkomen, begin van Europees burgerschap’<sup>18</sup>.

Maar niet iedereen is daarvan overtuigd. In 1974 merkt de Franse socioloog Raymond Aron op: “There are no such animals as “European citizens”.”<sup>19</sup> Hij baseert deze bewering op de constatering dat individuen in de Europese Gemeenschap weliswaar economische rechten hebben, maar geen politieke rechten. Hij beroept zich daarbij op het beroemde onderscheid in het Frans tussen ‘bourgeois’ en ‘citoyen’, grofweg tussen de economische burger of marktburger en de politieke burger. Nog steeds lijkt de Europese burger vooral op de op eigen belang geconcentreerde burgerlijke bourgeois, en toch is er wel degelijk iets veranderd sinds de opmerking van Aron. Die verandering werd ingezet in de jaren 80.

Halverwege de jaren 80 onderhandelden tien lidstaten over de Europese Akte. Die onderhandelingen heb ik uitgebreid beschreven in mijn proefschrift.<sup>20</sup> Waar het me nu om gaat, is dat het comité Adonnino toen de opdracht kreeg ideeën over Europees burgerschap uit te werken. Het rapport van dat comité kreeg de titel *Europa van de burgers*, en verscheen in twee delen. Deel één van het rapport, uit maart 1985, benadrukt de individuele, economische rechten. Het rapport beperkt zich tot voorstellen die ‘haalbaar’ zijn in het klimaat van de nieuwe zakelijkheid zoals dat in de jaren 80 heette. Dus voorstellen die ertoe leiden dat het voor onderdanen van de lidstaten eenvoudiger wordt elders in Europa te gaan werken, zoals betere erkenning van diploma’s. Daarbij geldt: wie zonder werk of inkomen is blijft thuis. Zo past dit eerste deel van het rapport van het Adonnino comité naadloos in de plannen voor de

voltooiing van de Europese interne markt,<sup>21</sup> het enige Europese project dat in de jaren 80 de goedkeuring van de Britten onder leiding van Thatcher kon wegdragen.

Het tweede deel van het rapport, uit juni 1985, is gericht op de Europese burger als 'citoyen', en brengt als belangrijkste aanbeveling lokaal en Europees kiesrecht voor Europese burgers die elders in Europa wonen. De politieke kant van burgerschap krijgt, heel voorzichtig, vorm. Voor het overige bevat dit deel van het rapport vooral verwijzingen naar communicatie, uitwisselingsprojecten, en symboliek, zoals een bordeauxrood paspoort, een vlag en een volkslied. Overigens bevat dit tweede deel ook het voorstel om van de inwisselbaarheid van rijbewijzen te komen tot een werkelijk Europees rijbewijs. Dat zou mij waarschijnlijk mijn motorrijbewijs hebben gekost, maar dat geheel terzijde.

Het rapport Adonnino toont met die twee delen een gespletenheid in het Europese burgerschap en laat precies zien waar de vlag 'burgerschap' de lading niet volledig lijkt te dekken: de politieke en sociale facetten van het burgerschap ontbreken nagenoeg. De nadruk ligt op economisch burgerschap, dus de benadering van het individu als *homo economicus*. Het wegnemen van belemmeringen met het oog op het creëren van een *level playing field* waar alle Europeanen hun individuele levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden kunnen verbeteren door elders te gaan wonen, studeren of werken levert een economische opportuniteitsstructuur op, een kansenmaatschappij, gericht op efficiëntie en verlaging van kosten.<sup>22</sup> Maar de context waarin burgerschapsrechten gelden is niet louter economisch. Terence Ball wees er al op dat toepassing van het economische discours in een politieke context tot problemen kan leiden. Hij schreef:

'The simplifying assumptions that are enabling and empowering in the one discourse become disabling and disempowering in the other.'<sup>23</sup>

Laten we als voorbeeld Nederlandse studenten in België nemen. Omdat ze Europese burgers zijn kunnen alle Nederlandse studenten die uitgeloot zijn voor een dure studie geneeskunde, tandheelkunde of dierengeneeskunde in België gaan studeren, zonder extra collegegeld te betalen. Dat doorkruist de planning en de kwaliteit van het aanbod in België, dat gericht is op onbeperkte en gelijke toegang voor studenten uit België. De Nederlandse studenten gaan voor hun individuele studiekeuze. Omdat de komst van de Nederlanders het aantal uren praktijkopleiding per student zodanig onder druk zet dat verlaging onvermijdelijk is, zijn de studenten uit België, ook Europese burgers, hier eigenlijk de dupe van.<sup>24</sup> De opportuniteitsstructuur ondermijnt zo de democratische keuze van de in dit geval Vlaamse politieke gemeenschap voor een be-



paald niveau van hoger onderwijs. Anders gezegd: economische efficiëntie kan leiden tot politiek ongewenste resultaten.<sup>25</sup>

Een belangrijke vraag is dan ook hoe de verhouding tussen individuele rechten en belangen en de algemenere politieke en sociale belangen binnen een gemeenschappelijk burgerschap voor alle Europeanen zou dienen te zijn. Het is een vraag die ook de dynamiek van de samenwerking binnen de EU bepaalt.

## Burgerschap in de Verdragen

Dit jaar bestaat het Unieburgerschap formeel twintig jaar, dat wil zeggen dat twintig jaar geleden een bepaling in de Verdragsteksten is opgenomen waarbij het Unieburgerschap werd ingesteld.<sup>26</sup> In de preambule van het Unieverdrag stellen staatshoofden en regeringsleiders dat ze vastbesloten zijn voor de onderdanen van hun landen een gemeenschappelijk burgerschap in te voeren. Een cadeautje dus – maar dan wel een ongevraagd cadeautje voegen sommigen hier onmiddellijk aan toe.<sup>27</sup> Het Verdrag van Maastricht beschreef het doel van dat Unieburgerschap als ‘versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de Lid-Staten van de Unie’.<sup>28</sup> Burger-schapsplichten komen, althans bij de doelstellingen van de Unie, niet aan bod.<sup>29</sup> Bij mijn weten ging het ook nauwelijks over plichten toen de Spaanse premier Felipe González in 1990 aan zijn Europese collega’s voorstelde om een tekst over Europees burgerschap op te nemen in het Verdrag. De Spanjaarden dachten aan het belang van de Spaanse migranten in Noord Europa,<sup>30</sup> en presenteerden de Unieburger als onmisbaar element van een politieke unie.

De onderdanen van de lidstaten zouden drie ‘bundels’ van burgerschap krijgen: het nationale, dat blijft bestaan en rechten en plichten geeft op het nationale niveau, het transnationale dat rechten en plichten geeft wanneer je elders binnen de Unie bent en het Europese, waarmee boven op het transnationale model van ‘vreemdeling met een streepje voor’ de Europese burger als basis van democratische legitimiteit van de Unie zou komen. Naarmate de politieke Unie zich zou ontwikkelen en bijvoorbeeld ook zou zorgen voor sociale voorzieningen, zouden de rechten van de Europese burger meegroeien.<sup>31</sup> Burger-schap zou zo één van de pijlers van de Unie worden.

Natuurlijk hield het Spaanse voorstel niet ongewijzigd stand in de onderhandelingen.<sup>32</sup> Maar het zorgde er uiteindelijk wel voor dat we, dat wil zeggen degenen onder ons met een paspoort van één van de lidstaten, in 1993 een nieuwe juridische status kregen, die van Europese burger. Die status geeft een aantal rechten, namelijk het recht om – als je het je financieel kunt veroorloven of als je werkt (als je economisch actief bent) – elders in de Unie te ver-

blijven, en daar te stemmen bij lokale verkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement, en het recht op bijstand van de ambassade van een andere lidstaat als je in een land bent waar je eigen staat geen vertegenwoordiging heeft. Nogal karig, zo zult u wellicht oordelen, en zo was ook het algehele oordeel over de verdragstekst in 1993. Maar de verdragstekst hield wel de belofte in van sterkere bescherming van onze rechten en belangen. Bovendien, zo staat in het Verdrag, kan de Europese wetgever het ons alleen maar makkelijker maken onze Europese burgerrechten uit te oefenen en kan hij die rechten aanvullen.<sup>33</sup> *The only way is up*, zo klinkt het.<sup>34</sup> Het Unieburgerschap geeft een nieuwe juridische status waaraan fragmenten van burgerrechten, van sociale rechten en politieke rechten kunnen worden verbonden.<sup>35</sup>

Een nieuwe juridische status is niet hetzelfde als een blanco begin. Ik heb u al laten zien hoezeer het Europa van de burgers, en daarmee ook de status van de Unieburger, gebonden werd aan de ontwikkeling van de Europese interne markt en vooral het economisch burgerschap benadrukte. Daarnaast heeft het instituut burgerschap een lang verleden. Dat verleden schept verwachtingen. Al naar gelang men een communautair, een liberaal of een republikeins burgerschap voorstaat, zal de blik gericht zijn op het ontstaan van saamhorigheid en solidariteit tussen Europese burgers, op het bestaan van individuele vrijheid en gelijke kansen, of op politieke participatie waaraan het 'succes' van het Europese burgerschap kan worden afgemeten. Bovendien heeft iedere nationale staat zo zijn eigen 'burgerschapsgeschiedenis' en dat kan meespelen in het oordeel over wat het Europese burgerschap nu eigenlijk voorstelt of zou moeten voorstellen. Bryan Turner heeft die geschiedenissen vergeleken voor Frankrijk, Engeland, Nederland en de Verenigde Staten en komt tot verschillende varianten in de geschiedenis van westers burgerschap. Hij determineert die varianten volgens twee assen. De ene geeft aan of burgerschap is ontwikkeld vanuit de heersende klasse of juist meer vanuit de bevolking door middel van sociale strijd. En de tweede geeft aan of de ontwikkeling plaatsvond in de sfeer van private activiteiten dan wel meer in de sfeer van publieke activiteiten.<sup>36</sup> We kunnen van het burgerschap van de Unie een eigen geschiedenis verwachten met een eigen plaats op die assen, afhankelijk van de sociaalhistorische context. Turner geeft ons zo een ander perspectief op een mogelijke ontwikkeling van burgerrechten dan dat van het klassieke model van burgerlijke, politieke en sociale rechten ten opzichte van de staat dat we kennen van Marshall's *Citizenship and Social Class*.<sup>37</sup> Het klassieke model schept overigens ook verwachtingen, en wel dat van een onomkeerbaar evolutionair perspectief. Dat model van Marshall is later bekritiseerd, onder andere omdat het de bredere sociaalhistorische context waarin de economische, politieke en sociale rechten tot ontwikkeling kwamen verwaarloosde. Ook veronderstelde het een noodza-

kelijke parallel in de ontwikkeling van burgerrechten zonder daarvoor bewijs te leveren. En het model van Marshall presenteert de accumulatie van rechten als onomkeerbaar. Dat bleek en blijkt onjuist, met name in tijden van economische crisis.<sup>38</sup> Toch is het nog een redelijk dominant model, dat ook weerklinkt in de Verdragstekst: *the only way is up!*

Wat de Europese Unie van burgers verlangt en aan burgers biedt is verbonden met verandering van de bredere sociaalhistorische context en laat zich niet eenvoudig voorspellen, zo leert Turner ons. Dat de Verdragstekst woorden als ‘vergemakkelijken’ en ‘aanvullen’ van rechten bevat verklaart het gebruik van termen als ‘groeipotentie’ in de literatuur.<sup>39</sup> Maar hoe groot en relevant het Unieburgerschap voor de mensen binnen de Unie zal worden, of zou moeten worden, is onbeslist. Toch hebben de ondertekenaars van het Verdrag met hun vastbeslotenheid een Europees burgerschap in te voeren wel duidelijk gemaakt in welke richting de ambitie reikt, namelijk het individu moet in de Unie niet alleen de rol hebben van *marktaandeelnemer*, maar ook van *lid van een politieke gemeenschap of een sociale gemeenschap*. Dit impliceert dat de Unie zelf meer wordt dan een markt en richting politieke en sociale gemeenschap gaat. In hoeverre die ontwikkeling doorzet en of de Europese Unie dan de vorm heeft van een superstaat, een federatie, een confederatie, een stad, een consortium, een imperium, een mengvorm van dat alles of van nog iets heel anders, weet niemand en ik ga daar nu niet op in. Wat ik u wil laten zien aan de hand van enkele belevenissen van het Europees burgerschap in zijn twintigjarige bestaan is hoe het politieke en sociale vragen binnen de sfeer van de Europese integratie haalt en mede vorm geeft. Omdat ik, de kritiek op Marshall indachtig, de valkuil van het onomkeerbaar evolutionair perspectief zo veel mogelijk wil vermijden en er niet blind op vertrouw dat wat het Verdrag belooft, *‘the only way is up’*, ook zal gebeuren, maak ik eerst enkele opmerkingen over het gezag dat over de Europese burgers wordt uitgeoefend en ten opzichte waarvan rechten en plichten van de Europese burgers gelden. De titel van deze oratie geeft de benadering die ik vandaag hanteer al aan, het is die van een gedeeld gezag.

## Gedeeld gezag

De Europese Unie is te zien als een organisatie die via haar instellingen eenzijdig gezag uitoefent over burgers die op het grondgebied van de Unie leven.<sup>40</sup> Maar diezelfde bevolking valt tevens onder de overheid van de staat van nationaliteit, die ook weer eenzijdig gezag uitoefent over de bevolking die op zijn grondgebied leeft. Als Europees burger kun je dus onder twee, en soms zelfs drie gezagsstructuren vallen: die van de Unie, die van de staat waarvan je de

nationaliteit hebt en, als je elders in de Unie woont, die van de staat waarin je woont. U kunt zich wel voorstellen dat het lastig wordt als die verschillende gezagsstructuren tegenstrijdige belangen voorstaan en tegelijkertijd hun invloed willen doen gelden.

Toen ik dit verhaal aan het schrijven was, speelde er een discussie tussen Turkije en Nederland over het 'juiste' pleeggezin voor het in Nederland wonende Turkse jongetje Yunus. De Nederlandse jeugdzorg had het islamitisch jongetje uit huis geplaatst toen hij vijf maanden oud was en ondergebracht bij lesbische pleegouders. De biologische moeder wilde de negenjarige jongen terug en riep de Turkse premier op zich in te zetten voor Yunus, na jarenlang juridisch getouwtrek overigens.<sup>41</sup> Het leidde tot enkele demonstraties in Nederland, ophef in Turkije en het ontlokte minister Asscher de uitspraak dat de bemoeienis van Turkije met het pleegkind Yunus ongepast was.<sup>42</sup> Dat conflict valt te plaatsen in de context van gezag: zowel de Nederlandse autoriteiten als de Turkse autoriteiten vinden dat zij gerechtigd zijn op te komen voor de belangen van Yunus en zowel de Nederlandse als de Turkse autoriteiten vinden dat zij de belangen van Yunus het beste representeren. Zij bevechten elkaar over het hoofd van een negenjarig jongetje het Turkse dan wel het Nederlandse gezag.

Uiteraard valt hier op te merken dat Turkije het gezag over Yunus niet met Nederland deelt, en dat Turkije geen lid is van de EU. Maar de affaire maakt wel duidelijk dat er conflicten ontstaan als meerdere autoriteiten het gezag over individuen claimen. Dit is bij het Europese burgerschap niet anders. Weliswaar staat in het Verdrag dat iedereen die de nationaliteit van een lidstaat bezit ook burger van de Unie is en dat het burgerschap van de Unie náást het nationale burgerschap komt en niet daarvoor in de plaats treedt, maar de vraag of Europees burgerschap afbreuk doet aan nationaal burgerschap is toch zo oud als het Europees burgerschap zelf. Wat blijft er over van de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen de staat en zijn burgers<sup>43</sup> als burgers uit andere staten op grond van hun Europees burgerschap eenzelfde solidariteit kunnen claimen?<sup>44</sup> De Búrca wees al in 1996 op het risico dat Europees burgerschap, in plaats van te leiden tot meer legitimiteit voor de Unie juist kan uitlopen op afkeer van Europa en uiteindelijk desintegratie omdat er in de zoektocht naar legitimiteit concessies worden gedaan aan protectionistische en minder altruïstische gevoelens bij de bevolking.<sup>45</sup>

Onmiskenbaar zorgen de rechten van Europese burgers voor conflicten over de solidariteit die er tussen Europese burgers zou moeten zijn. Maar de lidstaten hebben, zoals Advocaat Generaal Sharpston het formuleerde:

‘met de ratificatie van het Verdrag van Maastricht en de latere wijzigingsverdragen aanvaard, omdat hun onderdanen tevens burgers van de Unie zijn, dat het omgaan met spanningen en moeilijkheden die zich voordoen als gevolg van de uitoefening door die burgers van hun rechten van vrije verplaatsing, een gedeelde taak is. Hij rust op de afzonderlijke lidstaten, maar ook op de Europese Unie.’<sup>46</sup>

Het gedeelde gezag over de Europese burger brengt met zich mee dat er ook een gedeelde verantwoordelijkheid is om te voorkomen dat protectionisme en nationalisme de overhand krijgen. Daarin ligt volgens mij een sleutel tot uitbreiding van markt naar gemeenschap.

Een gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat nationale overheden moeten erkennen dat reis- en verblijfrechten binnen de Unie verbonden zijn aan Europees burgerschap. De gedeelde verantwoordelijkheid betreft volgens mij ook de uitingen van de overheid, en het is de vraag of de overheid dat beseft. In de visie van de Nederlandse overheid op EU-migratie, zoals deze bijvoorbeeld naar voren komt in de Agenda integratie van februari dit jaar, overheersen negatieve tonen en angst voor meer migratie. Hoewel niet duidelijk is of migratie toe zal nemen, wordt er ingezet op een strenger beleid jegens EU-migranten, het voorkomen van een ‘aanzuigende werking’ en voor de toekomst een restrictief migratiebeleid.<sup>47</sup> *‘The only way is up’* uit het Verdrag klinkt leuk, maar klinkt dit ook door in de lidstaten?<sup>48</sup>

Het gedeelde gezag binnen de Unie veronderstelt dat de burgers niet alleen de basis voor de legitimiteit van het gezag in de lidstaten vormen, maar ook van dat van de Unie. En gedeeld gezag binnen de Unie veronderstelt dat het Europese burgerschap de basis is voor een zekere solidariteit. Nu zouden we kunnen bekijken, zoals vaak gebeurt, in hoeverre Europese burgers de Unie als politieke en sociale gemeenschap dragen, maar dat leidt dan vooral tot een focus op wat er niet is. Er is geen *demos*, geen eenvormige wil van een Europees volk, nauwelijks een Europese publieke sfeer, en als de huidige crisis, en ook de onderhandelingen over de Europese begroting één ding hebben duidelijk gemaakt dan is het wel dat er weinig tekenen zijn van een gevoel van Europese sociale saamhorigheid.<sup>49</sup> In plaats van de blik te richten op wat er niet is, wil ik laten zien wat er zoal wel gebeurt, wat de dynamiek daarvan is en waarom academische reflectie nodig is op de realiteit van burgerschap onder gedeeld gezag en op de vragen die daaruit voortkomen voor de aard van de Europese integratie.

De afgelopen twintig jaar zijn er binnen de EU soms fragmenten losgeraakt van de rechten van burgers, zoals het recht op asiel in een andere lidstaat.<sup>50</sup> Er zijn ook aardig wat fragmenten toegevoegd. Er is veel meer gebeurd dan som-

migen twintig jaar geleden hadden verwacht van dat nogal karige burgerschap.<sup>51</sup> Veel is het gevolg van conflict tussen de verschillende gezagsstructuren, vaak uitgevochten voor de rechter en daarna soms geconsolideerd door de Europese wetgever, zoals in de Burgerschapsrichtlijn uit 2004.<sup>52</sup> Andere veranderingen zijn het gevolg van debat in de aanloop naar een verdragswijziging. Zo zijn in het Verdrag van Lissabon de politieke facetten van het Europees burgerschap versterkt door de bepaling dat het Europees Parlement de Europese burgers rechtstreeks vertegenwoordigt en door de introductie van het burgerinitiatief.<sup>53</sup> Soms heeft het academisch discours invloed gehad, zoals Dimitri Kochenov schrijft in een recent mooi overzicht van het academisch debat over Europees burgerschap van de afgelopen 10 jaar.<sup>54</sup> Ook de Europese Commissie heeft haar eigen visie op het Europese burgerschap. De Commissie richt haar blik voornamelijk op de individuele rechten en op de burger als consument, ook weer in het op 8 mei verschenen Burgerschapsrapport 2013. Het rapport wordt gepresenteerd als het antwoord van de Commissie op de ‘vele signalen van EU-burgers over de problemen die zij hebben ondervonden toen zij reisden naar of winkelden in een ander land van de Unie, of daar naartoe verhuisden’.<sup>55</sup> Het reflecteert een nogal beperkte opvatting van burgerschap, maar de tijd ontbreekt om hier verder op in te gaan.

Uit alle conflicten en debatten die het Europese burgerschap vormgeven neem ik twee deelonderwerpen die de relatie tussen het gedeelde gezag en de ontwikkelingen in het Europese burgerschap illustreren. En laat ik dan maar meteen twee onderwerpen nemen die moeilijkheden en spanningen opleveren: migratie en sociale voorzieningen.

## Doorwerking van gedeeld gezag: migratie en sociale voorzieningen

Ik begin bij de toekenning van het Europese burgerschap en de kern van de Europese burgerrechten: het reis- en verblijfsrecht. De nationaliteitswetgeving van de lidstaten bepaalt aan wie de nationaliteit van een lidstaat toekomt, en dus ook wie Europees burger is. Dat kan ertoe leiden dat er Europese burgers ter wereld komen wier ouders geen Europese burgers zijn. Illustratief is de zogeheten zaak *Chen* over baby Catharine die door haar Chinese moeder in 2000 ter wereld werd gebracht in Belfast.<sup>56</sup> Baby Catharine kreeg bij haar geboorte een Iers paspoort op grond van de Ierse nationaliteitswet. Daarmee was Catharine Europees burger, en kon zij haar reis- en verblijfrecht gebruiken om met haar moeder in Cardiff te gaan wonen. Dit recht werd betwist door de Britse en de Ierse autoriteiten, want wie niet werkt of niet voldoende geld heeft

blijft thuis. De baby werkte niet en had zelf niet voldoende geld. Toch vond de rechter dat Catharine ook via de portemonnee van haar moeder, in staat gesteld kon worden aannemelijk te maken dat zij en haar moeder de Britse overheid geen geld zouden kosten. En volgens de Europese regels geldt voor niet-werkende Europese burgers, al zijn ze nog zo jong, dat wie aannemelijk kan maken dat hij of zij niet ten laste zal komen van de overheid, met gezin naar elders in de Unie kan verhuizen. Zo verkrijgt de Chinese moeder van Catharine een verblijfsrecht. Kort na deze zaak werd de Ierse wetgeving aangepast en nu krijgen baby's als Catherine niet langer de Ierse nationaliteit.

Met de zaak *Chen* is er formeel niets toegevoegd of afgehaald van de rechten van de Europese burgers, maar in de praktijk is er natuurlijk wel iets veranderd. De voorwaarde dat je over voldoende financiële middelen moet beschikken om elders in de Unie te wonen blijkt niet heel strikt aan de persoon gebonden: als je het geld tot je beschikking hebt is het goed, ook al komt dat geld van een verwant of zelfs van een derde.<sup>57</sup> Bovendien blijkt het Europese burgerschap in bepaalde gevallen te kunnen leiden tot een verblijfsrecht voor verwanten in opgaande lijn die niet 'ten laste zijn' van de Europese burger, ook al bepaalt de burgerschapsrichtlijn 2004/38 anders.<sup>58</sup> De toegang tot het Iers burgerschap en daarmee ook tot het Europese burgerschap is, als indirect gevolg van de gedeelde gezagsstructuur, moeilijker geworden.

De vraag of de moeder van Catharine, gesteld dat er niet voldoende geld was geweest, in het Ierse 'thuisland' van haar kind had kunnen blijven leek geen vraag van Europees recht. Lidstaat Ierland heeft het gezag over Ierse onderdanen in Ierland. Maar ook hier toonden Europese burgers zich *alive and kicking* en wel in de zaak *Zambrano*. Het Europese Hof van Justitie moest daarin de vraag beantwoorden of België de Colombiaanse ouders van Belgische kinderen mocht uitzetten. En weer werd een fragment toegevoegd aan de bundel van rechten die de Europese burgers toekomen. Het Hof bepaalde dat lidstaten geen beslissingen mogen nemen die Europese burgers 'het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van de burger van de Unie ontleende rechten ontnemen.'<sup>59</sup> Het komt erop neer dat de Europese kinderen niet feitelijk gedwongen mogen worden met hun Colombiaanse ouders het grondgebied van de Unie te verlaten, omdat verblijf op het grondgebied van de Unie één van de belangrijkste rechten van het Europees burgerschap is. Deze uitspraak zorgde ervoor dat de kinderen hun ouders bij zich in België konden houden op gezag van de Europese Unie, een recht dat het Belgische gezag de Belgische kinderen niet wilde garanderen. Overigens zorgde België meteen voor striktere regels in het nationaliteitsrecht en dus ook voor striktere toegang tot het Europese burgerschap.

Sinds iets meer dan twee jaar houden deze zaak en de daaropvolgende rechtspraak in soortgelijke zaken (*McCarthy* en *Dereci*) veel vakgenoten bezig.<sup>60</sup> Onder andere deze zaak inspireerde mijn co-promotor Tom Eijsbouts tot het schrijven van een tekst voor het Europese volkslied voor zijn Leidse oratie in 2011.<sup>61</sup> U kunt zich voorstellen dat er in de literatuur al flink gediscussieerd is over wat, naast verblijf op het grondgebied van de Unie, precies de 'belangrijkste rechten' verbonden aan het Europees burgerschap zijn of zouden moeten zijn. Het gaat in de discussie vooral om de vraag of mensenrechten, met name het recht op gezinsleven en de rechten van het kind, ook dergelijke 'belangrijkste rechten' van Europese burgers zouden moeten zijn.<sup>62</sup> Voor de Europeaan als marktdeelnemer was een recht op gezinsleven in het gastland al gegarandeerd met de Verordening uit 1968, en voor de reizende Europeaan is dat recht gegarandeerd in de Burgerschapsrichtlijn uit 2004. De thuisblijvende Europese burgers zijn in eigen land voor het recht op gezinsleven afhankelijk van het nationale recht, dat weliswaar het recht op gezinsleven zal erkennen, maar niet noodzakelijkerwijs in eigen land. Men kan betreuren dat het Europese gezag pas ingrijpt als Europese burgers 'feitelijk gedwongen worden' het grondgebied van de Unie te verlaten omdat gezinsleden geen verblijfsvergunning krijgen. Aan de ander kant is het niet zonder risico om het recht op gezinsleven in eigen land als een Europees burgerrecht zien. Het kan dan geïnfecteerd raken door het exclusieve karakter van burgerschap. En dat druist in tegen de gedachte die ten grondslag lag aan de totstandkoming van het EVRM, namelijk het verzekeren van de rechten van ieder individu tegenover de Staat en niet alleen van degenen die een bepaalde nationaliteit hebben.<sup>63</sup>

Natuurlijk gaan de zaken *Chen* en *Zambrano* eigenlijk over de vraag in hoeverre nationale immigratiediensten rekening moeten houden met het Europese burgerschap van hun onderdanen als zij beslissingen nemen over de verblijfsstatus van niet-EU gezinsleden van die onderdanen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt een gedeelde verantwoordelijkheid: de lidstaten hebben ook rekening te houden met de Europese status die eigen staatsburgers en burgers uit andere lidstaten bij zich dragen. Daaruit kan toekenning van verblijfsvergunningen via het Europees burgerschap volgen – denkt u aan baby Catharine en de zogeheten 'Europa route' waarbij bewuste verhuizing naar een andere lidstaat tot een verblijfsvergunning voor familieleden van buiten de Unie leidt. Voor zover dit al tot spanningen zou leiden, is het aan Unie en lidstaten om daar mee om te gaan op een manier die recht doet aan alle Europese burgers. Daarbij is het inderdaad van wezenlijk belang, om de woorden van De Búrca nogmaals te citeren, dat de verleiding wordt weerstaan concessies te doen aan protectionistische en minder altruïstische gevoelens, wil men de belofte uit het Verdrag – *the only way is up* – geen geweld aan doen. Verscherping van de



wetgeving omtrent verkrijging van nationaliteit bij geboorte om migratie te sturen zonder feitelijke onderbouwing of uitvoerige analyse van die migratie getuigt mijns inziens van een onjuist begrip van de verantwoordelijkheden die ook nationale overheden hebben voor het Europees burgerschap. Zoals Hirsch Ballin betoogde in zijn prachtige Amsterdamse oratie *Burgerrechten*, is het afknippen van burgerrechten als antwoord op migratie zowel verkeerd als zinloos.<sup>64</sup>

Het tweede deelonderwerp dat ik wil aansnijden betreft de Europese burger als lid van een sociale gemeenschap. Ik heb u al vermeld dat men het bij de totstandkoming van de EEG niet nodig vond sociale harmonisatie op te nemen in het Verdrag. Daardoor heeft iedere lidstaat zijn eigen stelsel van sociale zekerheid en voorzieningen behouden. In dit licht is het zeer begrijpelijk dat niet-werkende Europese burgers die naar elders in de Unie verhuizen moeten beschikken over voldoende financiële middelen, zodat ze niet ten laste komen van de bijstand van de ontvangende lidstaat.

In het twintigjarig bestaan van het Unieburgerschap zijn er heel wat Europese burgers naar de rechter gestapt omdat ze meenden op grond van hun Europees burgerschap, in combinatie met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, in aanmerking te komen voor allerlei financiële uitkeringen variërend van gezinstoelagen, gehandicaptenuitkeringen, en bijstand tot studiefinanciering. In de zaken die zijn doorverwezen naar Luxemburg heeft het Hof van Justitie mechanismen ontwikkeld die een evenwicht zoeken tussen de ambitie van het Europees burgerschap en de grenzen van nationale solidariteitsstelsels.<sup>65</sup> Die mechanismen zijn ook terug te vinden in de Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG. Het uitgangspunt is, conform de ambitie van een gedeeld burgerschap, dat er een zekere mate van solidariteit bestaat tussen Europese burgers. De solidariteit is niet onbeperkt, maar geldt alleen degenen die een zekere verbondenheid hebben met de samenleving om wier publieke middelen het gaat. Zo is er bijvoorbeeld de eerste drie maanden van verblijf geen enkel recht op bijstand, en voor langer verblijf dient de niet werkende Europese burger zelf te beschikken over voldoende financiële middelen zodat hij of zij geen 'onredelijke belasting' vormt voor het sociale bijstandstelsel van het gastland. Pas na vijf jaar legaal verblijf is er recht op bijstand.<sup>66</sup> Ondanks deze beperkingen in de richtlijn duiken er regelmatig verhalen over bijstandstoerisme op, maar harde cijfers over onterechte uitkeringen zijn er niet.<sup>67</sup> De implementatie van de beperkende regels door gemeenten in Nederland is ook niet probleemloos. Zo bleek onlangs uit tussenuitspraken van de Centrale Raad van Beroep dat zolang de IND nog niet heeft besloten over de verblijfsstatus EU-onderdanen zonder arbeidsverleden recht op een bijstandsuitkering kunnen hebben.<sup>68</sup> Of dit tot strengere controle door de IND zal lei-

den is nog onduidelijk. Een gedeelde verantwoordelijkheid voor Europees burgerschap vereist dat in zo'n situatie wordt gekeken naar een betere implementatie van de grenzen aan recht op sociale voorzieningen zoals de Europese richtlijn die uitwerkt, en niet naar het onmiddellijk aanscherpen of beperken van rechten.

Laten we tot slot nogmaals terugkeren naar de studenten, en nu naar de Europese studenten in Nederland. Volgens de richtlijn is studiefinanciering voor levensonderhoud niet beschikbaar voor wie niet economisch actief is gedurende de eerst vijf jaar van verblijf,<sup>69</sup> wat verklaart dat veel EU studenten in Nederland naast hun studie een bijbaan hebben. De vermeende kosten voor de Nederlandse samenleving hebben vorig jaar tot herhaalde Kamervragen geleid en ook tot een verhoging van de norm van 32 uur naar 56 uur werk per maand om in aanmerking te komen voor studiefinanciering per 1 januari 2014.<sup>70</sup> Toch wees een studie van het CPB over de kosten uit dat buitenlandse studenten, ook als ze Nederlandse studiefinanciering ontvangen, een positief effect op de Nederlandse overheidsfinanciën hebben.<sup>71</sup> Hoewel de beleidsregel volgens de toelichting nu wordt ingevoerd om een 'juridische onjuistheid' te corrigeren, namelijk een andere invulling van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' als voorwaarde voor EU werknemerschap voor de toepassing van studiefinanciering dan geldt volgens de Vreemdelingencirculaire, is de maatregel bij de aankondiging ervan gekoppeld aan het idee dat EU studenten Nederland veel geld kosten.<sup>72</sup> Een juist begrip van een gedeelde verantwoordelijkheid vraagt er mijns inziens om dat in het debat over de rechten van migrerende Europese burgers bewindslieden niet kunnen wijzen op het risico van een onredelijke financiële last of een te grote toestroom zonder dat eerst onderzocht is of dat risico waarschijnlijk is.<sup>73</sup>

De laatste tijd hebben studenten hun Europese burgerschap *alive and kicking* gemaakt door via de rechter te protesteren tegen beperkingen in nationale studiefinancieringsstelsels. In recente zaken komt niet alleen een betere onderbouwing van vermeende kosten aan de orde, maar ook van de manier waarop vorm wordt gegeven aan de gedachte dat alleen degenen die een zekere verbondenheid met een samenleving hebben recht hebben op sociale voorzieningen van die samenleving.<sup>74</sup> Ongetwijfeld zullen deze zaken leiden tot een verdere verfijning van het juridisch instrumentarium dat gericht is op het vinden van een verband tussen de belangen van de individuele reizende Europese burger en de kosten voor de nationaal georganiseerde sociale voorzieningen.

## Tot slot

In de Luxemburgse rechtspraak is een juridisch instrumentarium ontwikkeld dat beoogt om te gaan met spanningen rond de invoering van een Europees burgerschap en dat ook vorm heeft gegeven en geeft aan de rechten van Europese burgers. Natuurlijk moeten fraude, misbruik, schijnconstructies en overlast bestreden worden. Daarvoor zijn gerichte en weloverwogen maatregelen nodig. Dat neemt niet weg dat er daarnaast een gedeelde taak ligt voor Unie en lidstaten om te voorkomen dat de rechten en belangen van de reizende Europese burger zich keren tegen de ambitie van een gemeenschappelijk burgerschap voor alle Europeanen.<sup>75</sup> Zoals u heeft kunnen beluisteren ben ik niet heel positief over de wijze waarop de gedeelde taak wordt begrepen. De toon die in de lidstaten klinkt is niet altijd in overeenstemming met de gedeelde taak die lidstaten onder het Unieverdrag hebben. De overheid dient zich te realiseren dat ook uitingen die de Staat toegerekend kunnen worden in strijd kunnen zijn met het Verdrag.<sup>76</sup> Overigens geldt dat niet alleen voor de Nederlandse overheid.<sup>77</sup>

Er zit ook een mooie kant aan gedeeld gezag, en die is dat een gedeelde verantwoordelijkheid voor conflicten ook inspiratie kan vormen voor ideeën hoe om te gaan met spanningen en hoe vorm te geven aan de Unie als politiek en sociaal verband. Ik noem hier de discussie over een sociaal Europa die begin maart weer is aangezwengeld,<sup>78</sup> en de plannen voor een Europese leninggarantieregeling voor studenten die hun masteropleiding in een andere lidstaat willen doen.<sup>79</sup>

Ter afsluiting keer ik terug naar de vraag of twintig jaar Europees burgerschap reden is voor een feestje? Zeker wel. Sowieso omdat het een lustrum is, en omdat een feestje altijd leuk is. Maar vooral omdat de ambitie van een gedeeld burgerschap als een normatief kader voor het oplossen van conflicten werkt, en zo mede vorm heeft gegeven en geeft aan veranderingen binnen de Unie. Er is ook alle reden de ontwikkelingen nauwkeurig te blijven volgen en bedacht te zijn op valkuilen en onbedoelde neveneffecten. Dit is een taak van de wetenschap. De wetenschap heeft ook de taak om duiding en betekenis te geven aan verandering, zoals aan de veranderingen die de Unie nu doormaakt. Ik wil graag bijdragen aan die taken. Via het onderwijs hoop ik de studenten te laten zien waarom het voor een goed begrip van de Europese integratie van belang is niet alleen de rechtspraak, maar ook de conceptuele ontwikkelingen en het debat daarover kritisch te volgen.

Met deze leerstoel hoop ik, in samenwerking met anderen in deze Faculteit en daarbuiten, een bijdrage te kunnen leveren aan onderzoek naar de ontwikkeling van burgerschap en de consequenties daarvan voor het proces van inte-

gratie in de EU. In dit onderzoek komen niet alleen vragen naar sociale herverdeling of toegang tot het burgerschap aan bod, maar ook vragen naar burgerschap als normatieve basis voor politieke rechten, vragen naar opvattingen over actief burgerschap, en naar het discours dat de context vormt voor dergelijke opvattingen. Ook beleidsinstrumenten zoals de in februari gepubliceerde integratienota met plannen voor participatie overeenkomsten en inburgering voor sommige Europese burgers<sup>80</sup> kunnen vragen oproepen omtrent de acceptatie van een gezamenlijk Europees burgerschap en de gevolgen daarvan voor de Europese integratie. Het mag duidelijk zijn dat ik dergelijke vragen niet alleen juridisch, maar ook vanuit mijn geesteswetenschappelijke achtergrond zal benaderen.

Ik heb gezegd.

## Noten

1. Uitgebreide versie van mijn inaugurele rede, uitgesproken op 15 mei 2013. Ik dank Tom Eijssbouts en Thomas Vandamme voor hun waardevolle suggesties en commentaar op eerdere versies van deze tekst.
2. Op grond van artikel 8 van Eerste richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs, PbEEG 1980, L375/1.
3. Europees Verdrag betreffende de gelijkwaardigheidverklaring van diploma's die toegang geven tot de universiteiten (1953, ETS nr. 15).
4. Zaak 293/83, *Gravier*, Jur. 1985, p. 593.
5. Zie preambule van Besluit 87/327/EEG van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (ERASMUS), PbEG 1987, L166/20; al in 1972 had de Belgische minister van Buitenlandse Zaken het idee gelanceerd om studentenuitwisseling te promoten als een eerste bouwsteen van Europees burgerschap, *Europe Documents*, No. 752, 17 juli 1972, p. 1-2; zie ook Wiener, A., 'Making sense of the new geography of citizenship: Fragmented citizenship in the European Union', in: *Theory and Society* 26 (1997), p. 529-560.
6. Besluit 1093/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 over het Europees jaar van de burger (2013), PbEU L325/1 van 23 november 2012.
7. Zie artikel 2, lid 2 onder c) van Besluit 1093/2012/EU.
8. Fahrmeir, A., *Citizenship. The Rise and Fall of a Modern Concept*, Yale, 2007. Hij schrijft op p. 1: 'Citizenship has come to mean anything and nothing: the nationality indicated by a passport, participation rights in various public and private contexts, entitlement to benefits, commitment to a particular political or social order, even decent behaviour towards one's colleagues on university campuses.' Fahrmeir laat het moderne burgerschap beginnen bij de Franse revolutie, een algemeen geaccepteerde praktijk, zie ook Riesenberg, P., *Citizenship in the Western Tradition. From Plato to Rousseau*, Chapel Hill, 1992, die spreekt van twee verschillende burgerschapsbegrippen, namelijk dat van voor en dat van na de Franse revolutie, p. xviii.
9. Zie onder andere Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 3rd edition, Oxford, 2010, p. 8. Zij verwijst naar Balassa, B., *The Theory of Economic Integration*, London, 1961.
10. Maas, W., *Creating European Citizens* Lanham, 2007 p. 14. Zie ook van Middelaar, L., 'Europees Burgerschap', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 120(4), p. 474-493, op p. 478 en Dahlberg, K.A., 'The EEC Commission and the Politics of the Free Movement of Labour', in: *Journal of Common Market Studies*, 1968, p. 310-333.
11. Zie hierover in het algemeen Olsen, E.D.H., 'The origins of European citizenship in the first two decades of European integration', in: *Journal of European Public Policy*, 2008, 15:1, p. 40-57; Maas, W., 'The Genesis of European Rights', in: *Journal of Common Market Studies* 43(5), 2005, p. 1009-1025.
12. Jessurun d'Oliveira, H.U., 'Europees burgerschap: dubbele nationaliteit?' in: *Europees Burgerschap*, Den Haag, 2004, p. 91-125.

13. Wiener, A., 'Making sense of the new geography of citizenship'.
14. Artikel 53 lid 3 van Verordening 38/64 van de Raad van 25 maart 1964 met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEEG van 17 april 1964, p. 965, artikel 42 van Verordening 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEEG van 19 oktober 1968, nr. L257, p. 2, artikel 36, lid 3 van Verordening 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, PbEU van 27 mei 2011, nr. L 141/1; zie ook Lewin, K., 'The Free Movement of Workers', in: *CMLRev.* (2) 1965, p. 300-324. Artikel 135 EEG verwijst naar 'later te sluiten overeenkomsten' voor regeling van het vrij verkeer van werknemers van landen en gebieden overzee.
15. Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid, Stb. 2012, 198; Memorie van Toelichting, TK 32 878 nr. 3, 2010-2011 en Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid van 20 april 2012, nr. IVV/OOG/2012/6311. Zie ook artikel 67 van Verordening 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PbEU 2004, L 166/1.
16. Preambule van Verordening 1612/68 en ook nu nog in de vijfde overweging van de preambule van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers en hun familieleden, PbEU 2004, L158/77; Olsen, 'The origins of European citizenship', p. 50.
17. Zie Rapport Spaak, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères*, Bruxelles, 1956, Maw 120 f/56 (corrige), p. 60, 61, 89, 90.
18. Levi-Sandri, L., 'Het vrije verkeer van werknemers in de Europese Gemeenschap', *Bulletin EEG* 1968, nr. 11, p. 6; zie ook Plender, R., 'An Incipient Form of European Citizenship', in: Jacobs, F.G. (ed) *European Law and the Individual* Amsterdam, New York, Oxford, 1976, p. 39-53.
19. Aron, R., 'Is multinational citizenship possible?', in: *Social Research* 41 (4): 638-656.
20. Schrauwen, A., *Marché intérieur. Recherches sur une notion*, Amsterdam, 1997.
21. De rapporten van de comités Adonnino en Dooge zijn opgenomen in *Bulletin EG*, no. 3/85, Brussel, 1985. Het verband tussen de interne markt en het rapport van het Adonnino comité blijkt onder andere uit punt II A onder a van het Dooge rapport.
22. Fahrmeier, A., *The Rise and Fall*, p. 227; zie ook Somek, A., 'From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination', in: *European Law Journal* vol. 18, 2012, p. 711-726.
23. Ball, T., *Transforming Political Discourse. Political Theory and Critical Conceptual History*, Oxford, 1988, met name hoofdstuk 6 'The Economic Reconstruction of Democratic Discourse'.
24. Zaak C-73/08, *Bressol*, Jur. 2010, p. I-2735.
25. Zie ook Schmidt, S.K., 'Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens', in: *Journal of European Public Policy* 19 (2012), p. 8-24; de problematische relatie tussen marktburgerschap en legitimiteit voor de Unie werd al eerder omschreven door Everson, M., 'The Legacy of the Market Citizen', in: J. Shaw en G. More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995, p. 73-90.

26. Artikel 8, lid 1 EG (nu artikel 20 VWEU).
27. Magnette, P., 'How can one be European? Reflections on the Pillars of European Civic Identity', in: *European Law Journal*, vol. 13, 2007, p. 664-679.
28. Artikel B van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992 (Verdrag van Maastricht), PbEG 1992, C 191/1).
29. In artikel 8 EG (nu artikel 20 VWEU) wordt in lid 2 wel verwezen naar plichten: 'De burgers van de Unie genieten de rechten en de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald'. Deze plichten worden evenwel nergens in de Verdragen expliciet benoemd.
30. Zie ook van Middelaar, L.J., *De passage naar Europa: geschiedenis van een begin*, dissertatie UvA, p. 221-222; of de Spanjaarden ook in 1990 al het afschaffen van het recht op asiel in andere lidstaten op het oog hadden is mij uit de documenten niet gebleken. In de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam beargumenteerde Spanje dat gelijke behandeling van Europese burgers veronderstelt dat staten hen, net zo min als eigen staatsburgers, geen asiel verlenen. Zie ook C. Closa, 'International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens', in: *International Negotiation* (3) 1998, p. 389-411.
31. Zie document 12, Spanish Government, 'Proposals Towards a European Citizenship, September 1990', in: Corbett, R., *The treaty of Maastricht: from conception to ratification: a comprehensive reference guide*, Harlow, 1993. p. 156-158.
32. Over de verschillende voorstellen en onderhandelingen zie Closa, C., 'The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union', in: *CMLRev.* (29) 1992, p. 1137-1169.
33. Artikel 20 lid 2 VWEU (oud Artikel 8A lid 2 EG, Artikel 18 lid 2 EG) en Artikel 25 VWEU (oud Artikel 8 EEG, Artikel 22 EG).
34. Met dank aan Thomas Vandamme, die 'The only way is up' gebruikte tijdens de presentatie van het door ons samen geschreven artikel 'Association citizenship', dat later dit jaar zal verschijnen.
35. Zie Eijsbouts, W.T., 'Quo vadis, civis', in: J. Kloek en K. Tilmans (eds.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden en de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw*, Amsterdam, 2002, p. 347-366, op p. 360.
36. Turner, B.S., 'Outline of a Theory of Citizenship', in: *Sociology*, 1990, p. 189-217.
37. Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.
38. Turner, B.S., 'Outline of a Theory of Citizenship', p. 192-193; zie ook Turner, B.S., 'Citizenship Studies: A General Theory', in: *Citizenship Studies*, 1997, p. 5-18.
39. Jessurun D'Oliveira, H.U., 'Europees burgerschap: dubbele nationaliteit?', p. 103. De veelgebruikte Engelse term is 'constructive potential', zie Wiener, A., 'Rights Policy and Institution Building beyond the State', in: Venables, T. (ed.), *Rethinking European Citizenship*, Brussel, 2003, p. 25-27.
40. Besselink, L.F.M., *Een samengestelde Europese constitutie*, oratie Universiteit Utrecht, 2007.
41. Zie onder andere 'Yunus in de media: eerst de context, dan de feiten', *NRC Handelsblad*, 25 maart 2013, p. 32.
42. Zie onder andere *NRC Handelsblad* 16 maart 2013.
43. Zie ook HvJ EU, zaak C-135/08, *Janko Rottmann*, Jur. 2010, p. I-1449.

44. Davies, G., 'The Humiliation of the State as a Constitutional Tactic' in: F. Ambtenbrink & P. van den Berg (eds.), *The Constitutional Integrity of the European Union*, Den Haag, 2010, p. 147-174. Hij wijst erop dat het zelfs kan voorkomen dat geëmigreerde nationale burgers bij terugkeer in eigen staat, net als Europese burgers uit andere lidstaten, aan verblijfsvoorwaarden moeten voldoen voordat ze recht hebben op bepaalde sociale voorzieningen; zie daarentegen Lenaerts, K., 'European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity', *Jurisprudencia* 18(2), 2011, p. 397-422, die meent dat nationaliteit in dergelijke gevallen recht kan geven op een directe toegang tot sociale voorzieningen.
45. De Búrca, G., 'The Quest for Legitimacy in the European Union', in: *The Modern Law Review* vol. 59, 1996, p. 349-376, op p. 360.
46. Conclusie van AG Sharpston in zaak C-34/09, *Zambrano*, Jur. 2011, p. I-1177, punt 130.
47. *Agenda integratie*, bijlage bij kamerstuk 32824, nr. 7, p.2; zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsnota 'Agenda Integratie', bijlage bij Kamerbrief agenda integratie, 2013-0000015514, 19 februari 2013, p. 2 en p.5.
48. Philippe Schmitter schreef verleden jaar dat het niet ondenkbaar is dat gebrek aan solidariteit tussen Europese burgers leidt tot een doemscenario dat zich voltrekt in drie stappen: eerst verdwijnt de euro, vervolgens de Europese Unie en tenslotte de democratie in de lidstaten, zie Schmitter, P.C., 'European Disintegration? A Way Forward?', in: *Journal of Democracy* vol. 23, no. 4, oktober 2012, p. 39-46.
49. Jürgen Habermas zoekt voor het gebrek aan democratische legitimiteit en solidariteit op Europees niveau de oplossing in een 'oorspronkelijk gedeelde soevereiniteit' en de combinatie van het nationaal en Europees burgerschap dat burgers in de Unie hebben, zie Habermas, J. 'The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law', in: *The European Journal of International Law* 2012 (23), p.335-348.
50. Protocol 24 inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Unie; daarover ook Closa, C., 'International Limits to National Claims'.
51. Weiler, J.H.H., 'To be a European citizen – Eros and Civilization' in: *Journal of Public Policy* (4:4), december 1997, p. 495-519, p. 495; Kapteyn-VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen. Na Maastricht*, vijfde druk, Deventer, 1995 p. 112; Weiler, J.H.H., 'European Citizenship and Human Rights', in: J.A. Winter e.a. (red.), *Reforming the Treaty on European Union – The Legal Debate*, Den Haag 1996, p. 68; Jurgens, E., 'Europees Burgerschap Bestaat (Nog) Niet', in: *Europees Burgerschap*, Den Haag, 2004, p. 85-89.
52. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers en hun familieleden, PbEU 2004, L158/77.
53. Artikel 10 en Artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
54. Kochenov, D., 'The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?', in: *International and Comparative Law Quarterly*, 62(1), 2013, p. 97-136.
55. Europese Commissie, Persbericht IP-13-410\_NL en Europese Commissie, *EU Citizenship Report 2013*, Publications Office European Union, 2013.
56. Zaak C- 200/02, *Zhu en Chen*, Jur. 2004, p. I-9925.



57. Zie zaak C-408/03, *Commissie v. België*, Jur. 2006, p. I-2647.
58. Volgens artikel 2 van richtlijn 2004/38/EG komen rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn alleen in aanmerking als begunstigd familielid indien zij ten laste zijn van de Europese burger.
59. Zaak C-34/09, *Zambrano*, Jur. 2011, p. I-1177.
60. Zaak C-434/09, *McCarthy*, Jur. 2011, p. I-3375; zaak C-256/11, *Dereci*, arrest van 15 november 2011, n.n.g.
61. Eijsbouts, W.T., *Onze primaire hoedanigheid*, oratie Universiteit Leiden, 25 november 2011.
62. Zie onder andere Kochenov, D. en Plender, R., 'EU citizenship: from an incipient form to an incipient substance? The discovery of the treaty text', in: *European Law Review*, 2012, 37(4), p. 369-396; Von Bogdandy, A, Kottmann, M., Antpöhler, C., Dickschen, J., Hentrei, S. en Smrkolj, M., 'Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States', in: *CMLRev.* (49) 2012, p. 489-520.
63. Von Bogdandy et al. 'Reverse Solange', p. 517, trachten dit bezwaar te weerleggen door te wijzen op de onhaalbaarheid van een benadering die derdelanders betreft in bescherming tegen systematische inbreuk op grondrechten en op het feit dat betere bescherming van Unieburgers vaak ook ten goede komt aan derdelanders. Ik vind dit niet geheel overtuigend. Zoals AG Maduro betoogt in zijn Conclusie bij zaak C-327/02, *Panayotova*, Jur. 2004, p. I-11055, punt 47, missen derdelanders vaak de politieke middelen om de wetgeving en het politieke proces te beïnvloeden en daarom is grondrechtenbescherming met name voor hen van belang.
64. Coakley en Healy beschrijven hoe verandering van nationaliteitswetgeving in Ierland werd voorgelegd aan de bevolking met de boodschap dat een wijziging van de toekenning van de Ierse nationaliteit gericht was op mensen die 'with no other claim to be present in the European Union and no substantial connection with Ireland are arranging their affairs so as to ensure the birth of a child in Ireland in order that it will acquire this status' zonder enige verdere onderbouwing, en hoe de regering het gebrek aan onderbouwing rechtvaardigde door de 'urgentie' van het probleem, zie Coakley, L. en Healy, C., 'Ireland's IBC/05 Administrative Scheme for Immigrant Residency, the Separation of Families and the Creation of a Transnational Familial Imaginary', *International Migration* vol. 50, 2012, p. 1-24, p.5; Hirsch Ballin, E. *Burgerrechten*, oratie, Universiteit van Amsterdam, 2011.
65. Zie hierover Lenaerts, K., 'European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity', in: *Jurisprudencia* 18(2), 2011, p. 397-422.
66. Zie de artikelen 7 en 24 van Richtlijn 2004/38/EG.
67. Op de website van binnenlands bestuur stond op 7 maart 2013 de volgende quote van Staatssecretaris Teeven: "Op 31 december 2011 zaten 4260 niet-Nederlandse EU-burgers in Nederland in de bijstand. Het worden er elk jaar meer", aldus de VVD-staatssecretaris. Maar hij benadrukt dat zij niet allemaal onterecht bijstand trekken: "We weten dat een bepaald percentage fraude is, maar wij weten dat niet precies." Hij kondigt aan dit aan te kaarten bij de Europese Commissie, samen met Duitsland, Oostenrijk en Groot-Brittannië. Zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/teeven-paal-en-perk-aan-eu-burgers-in-de-bijstand.8944911.lynkx> (laatst bezocht op 26 april 2013).

68. Centrale Raad van Beroep, LJN: BZ3853, BZ3854, BZ3855. BZ3857
69. Artikel 24 van Richtlijn 2004/38.
70. Beleidsregel van de Minister van OC&W van 13 december 2012, nr. HO&S/463528, inzake het controlebeleid migrerend werknemerschap, *Staatscourant* 2013, nr. 6218, 12 maart 2013.
71. CPB Notitie, 18 april 2012, *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*, uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, p. 37.
72. Aankondiging van de maatregel door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op Radio 1, 10 maart 2012.
73. Onlangs publiceerde het Migration Policy Institute Europe een studie naar vrij verkeer van personen binnen Europa en concludeerde voorzichtig dat de meeste migrerende EU-burgers een bijdrage leveren aan de openbare financiële middelen. De studie laat ook duidelijk zien dat er nog niet veel bekend is over EU-migratie, Benton, M. en Petrovic, M., *How free is free movement? Dynamics and Drivers of Mobility within the European Union*, Brussel, 2013 (pdf te downloaden op [www.MPIEurope.org](http://www.MPIEurope.org)).
74. Gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11, Prinz en Seeberger, Conclusie AG Sharpston van 21 februari 2013.
75. Zie ook Currie, S., 'The Transformation of Union Citizenship', in: M. Dougan and S. Currie (eds) *50 Years of the European Treaties. Looking Back and Thinking Forward*, p. 365-391, p. 377.
76. In zaak C-470/03, *A.G.M.-Cos.Met*, Jur. 2007, p. I-2749 bepaalde het Hof van Justitie dat uitingen die kunnen worden toegerekend aan de Staat ook in strijd kunnen zijn met de vrij verkeersregels onder het Verdrag.
77. Nic Shuibne, N. 'Quicksand' in *European Law Review* 2013, 38(2), p. 135-136, geeft voorbeelden voor België en het Verenigd Koninkrijk.
78. 'Europa kan onze verzorgingsstaat juist beschermen', interview Diederik Samsom, *NRC Handelsblad*, 2 maart 2013. Ik vermoed dat hij geïnspireerd is door de oratie van Frank Vandenbroucke, *Europa: de sociale uitdaging. Een breder en sociaal doel is geen luxe meer voor de Unie, maar noodzaak*, oratie Universiteit van Amsterdam, 2012.
79. COM(2011) 787 definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Erasmus voor iedereen: het EU-programma voor onderwijs, opleiding, jongeren en sport*, 23 november 2011.
80. Ricky van Oers concludeerde in haar in maart aan de Radboud Universiteit Nijmegen verdedigde proefschrift over burgerschapstests in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk dat deze niet bijdragen aan de integratie van migranten, van Oers, R., *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Nijmegen, 2013.