



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Europa en de brug tussen economische en politieke integratie

Jurriëns, J.; Wester, R.

### Citation

Jurriëns, J., & Wester, R. (1988). Europa en de brug tussen economische en politieke integratie. *Bestuurskundige Berichten*, 3(2), 6-8. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233117>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233117>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# europa en de brug tussen economische en politieke integratie

De Europese interne markt van 1992 komt met rasse schreden naderbij. Hoewel de realisering van een interne markt zonder grensbelemmeringen in het Verdrag van Rome al binnen twaalf jaar voorzien was, bleek de werkelijkheid weerbarsiger. Het Verdrag ging uit van een gunstige situatie voor economische factoren. Het had een liberaal karakter en het streven lag daarin, om binnen de grenzen van de Europese Gemeenschap een vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen tot stand te brengen. Lukte dit alles in eerste instantie niet geheel volgens plan, momenteel lijkt de economische integratie zich gestaag te ontwikkelen. De vraag waarover wij ons in dit artikel buigen, is echter of de Europese politieke ontwikkeling de economische kan volgen. Kortom, is er wel sprake van een politieke integratie?

## politieke instituties

Om deze vraag te beantwoorden, zullen we eerst de bestaande politieke instituties binnen de Europese Gemeenschap behandelen. In het middelpunt staat de Raad van Ministers. Hierin zijn de regeringen van de twaalf lidstaten vertegenwoordigd. Al naar gelang het beleidsterrein, wordt een nationale minister afgevaardigd. De Raad van Ministers vormt de besluitvormende macht. Tot voor kort nam zij haar besluiten op basis van unanimiteit of eenstemmigheid. Dit betekent dat individuele landen de besluitvorming kunnen blokkeren, aangezien zij over een veto-recht beschikken bij zaken die hun nationaal belang "zwaarwegend raken". Het doel van de besluitvorming in de Raad van Ministers is het nader tot elkaar brengen van de wettelijke bepalingen der lidstaten, welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt. Het instrument daarbij is de

Joris Jurriëns en  
Robert Wester

Europese richtlijn. Dit is een juridisch bindende tekst, die echter steeds het te bereiken resultaat aangeeft, doch aan nationale instanties de bevoegdheid laat om vorm en middelen te kiezen.

De tweede noemenswaardige instantie is de Europese Commissie, welke in feite de motor is van de Gemeenschap. Dit orgaan, welke als uitvoerende macht bestempeld kan worden, bestaat uit door nationale regeringen afgevaardigden, aan de hand van een bepaalde verdeelsleutel. Naast deze uitvoerende taak, heeft zij de bevoegdheid voorstellen te doen aan de Raad van Ministers, zonder welke deze geen beslissingen mag nemen. De instantie die rechtstreeks door de Europese burgers is gekozen, is het Europees Parlement. Tot voor kort had dit orgaan nauwelijks bevoegdheden van betekenis. Het heeft het recht op begroting. Dit wil zeggen dat zij uitgaven en inkomsten van daadwerkelijk Europees beleid. Te denken valt aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. daarmee had zij echter geen invloed op Europese richtlijnen, die gericht zijn op nationale staten en waarvan ook de kosten door de nationale staten gedragen worden. Daarnaast bleek de invloed op het daadwerkelijk Europese beleid vaak een wassen neus, omdat bij verwerping van begroting, wat tot nu toe twee maals voorgekomen, de begroting van het jaar er voor geldig bleef en er dus geen politieke crisis kon ontstaan.

De vereiste eenstemmigheid in de Raad van Ministers bleek echter in toenemende mate een verlamme

werking te hebben op de besluitvorming in de inmiddels van zes tot twaalf leden uitgebreide Raad. Besluiten werden eenvoudigweg niet meer genomen. De Europese Commissie kwam tegen het eind van de jaren zeventig reeds tot de conclusie, dat men het eenstemmighedsprincipe diende te verlaten, wilde men daadwerkelijk de weg vrijmaken voor de creatie van een interne markt. Dit leidde tot het van kracht worden van de Europese Acte in 1987.

## wijzigingen

In negentig procent van de gevallen is in de Raad van Ministers niet langer eenstemmigheid vereist, maar slechts een gewone of gekwalificeerde meerderheid. Het Europees Parlement mag de ontwerp-richtlijnen van de Commissie amenderen en moet ten minste een advies afgeven. De Commissie krijgt grotere uitvoeringsbevoegdheden. Er zijn driehonderd richtlijnen door de Commissie opgesteld, welke voor 31 december 1992 gerealiseerd moeten zijn, wil er sprake zijn van een interne Europese markt.

De wijzigingen in de besluitvorming die de Europese Acte heeft geïntroduceerd, hebben verregaande consequenties voor de (machts-)verhoudingen tussen de instellingen, zoals de Raad van Ministers, de Commissie en het Parlement, en beïnvloeden daardoor ook de positie van de Tweede Kamer.

Zolang in de Raad van Ministers immers de eenstemmighedsregel nog gehanteerd werd, was althans de formele machtspositie van de Tweede Kamer groot. Een bewindspersoon kon in principe met een stemopdracht opgezadeld worden, en als hij of zij zich daaraan niet hield, kon hij of zij naar huis worden gestuurd. Dat deze situatie zich overigens niet vaak voordeed, neemt niet weg dat de mogelijkheid ertoe, de beleidsvrijheid van de bewindspersoon beperkt. Tegenwoordig is dat dus anders. Een Nederlandse minister kan de facto door hemzelf of door het Nederlandse parlement ongewenste ontwikkelingen alleen

nog maar tegenhouden, als hij tenminste twee medestanders uit grote lidstaten, of meer uit kleine vindt. Dat kan zelfs onvoldoende zijn, wanneer een grote meerderheid van het Europees Parlement het met hem oneens is. Dan kan hij nog slechts met een unanieme Raad van Ministers het standpunt van het Europees Parlement wijzigen, of met steun van tenminste twee collega's de hele richtlijn torpederen. De Tweede Kamer heeft als zodanig navenant aan invloed verloren, maar waar de Tweede Kamer aan invloed heeft verloren, heeft het Europees Parlement aan invloed gewonnen. Hoe zit nu alles in elkaar?

Op het terrein waar voor de Raad van Ministers nog eenstemmigheid vereist is, dient het Parlement een advies af te geven. Dit geeft zij in de vorm van amendementen op het voorstel van de Europese Commissie. Wanneer de Commissie niet bereid is de amendementen over te nemen, dan kan het Parlement besluiten het advies niet uit te brengen en terug te verwijzen naar een parlementaire commissie, om de besluitvorming te vertragen. Groot bezwaar is echter, dat één lid van de Raad van Ministers de Commissie kan dwingen, haar voorstel weer te veranderen, ook tegen de wil van het Europees Parlement in. Het Europees Parlement heeft bij eenstemmigheid dus wel invloed op de Commissie, maar niet op de Raad van Ministers.

## samenwerkingsprocedure

Op het grootste deel van de richtlijnen ter verwezenlijking van de interne markt, is echter de zogenaamde Samenwerkingsprocedure van kracht. Deze procedure verandert met name de verhouding tussen Europees Parlement en Raad van Ministers drastisch. Om te beginnen introduceert de samenwerkingsprocedure besluitvorming in twee lezingen. In de eerste lezing neemt het EP amendementen op Commissievoorstellen aan, die de Commissie moet overnemen en aan de raad van Ministers voorlegt. Deze Raad neemt met gekwalificeerde meerderheid een gemeenschappelijk standpunt over het

Commissie voorstel in. Wanneer het gemeenschappelijke standpunt van de Raad het EP bevredigt, dan stelt het EP in tweede lezing de richtlijn definitief vast. Wanneer het EP echter niet tevreden is, kan het met een absolute meerderheid van haar leden amendementen uit de eerste lezing of compromis-amendementen opnieuw opvoeren. Wanneer de Europese Commissie deze amendementen opnieuw in haar voorstel aan de Raad van Ministers overneemt, dan kan de Raad dit voorstel nog slechts met eenstemmigheid pareren. Wanneer er echter een blokkerende minderheid van tenminste drie leden van de Raad is die aanneming van het gewijzigde voorstel met gekwalificeerde meerderheid tegenhoudt, dan vervalt het hele voorstel na drie maanden.

Het is duidelijk dat door deze procedure door de Commissie overgenomen amendementen van het EP veel meer kans maken in de Raad van Ministers. Daarnaast is de speelruimte van de Commissie tussen Parlement en Raad veel groter geworden. Zij kan niet meer door één dwarsliggend lid van de Raad gedwongen worden de door het EP voorgestelde amendementen in te trekken. Ook kan zij schermen met de positie van het Parlement, aangezien het Parlement de Raad in tweede lezing in moeilijkheden kan brengen.

Het is goed om op te merken, dat deze institutionele hervormingen betrekking hebben op de 300 richtlijnen, die nodig zijn voor de verwezenlijking van de interne markt in 1992. Betrekking hebbend op onder anderen: het bankwezen, het verzekeringswezen, aandelentransacties, een liberalisatie van het kapitaalverkeer, technische harmonisatie, vennootschapsbelastingen en indirecte belastingen. We mogen dus constateren dat deze richtlijnen gericht zijn op de economische integratie. Zaken als sociale integratie of milieubeleid en defensie, cultuur en onderwijs etcetera vallen dus nog onder de institutionele regeling. We kunnen hieruit concluderen, dat bij deze beleidsterreinen nauwelijks tot geen Europees beleid tot stand zal komen, gezien de remmende werking van

de Raad van Ministers. Op deze terreinen is zij immers nog de meest invloedrijke instantie. Let wel, het voeren van een nationaal beleid op eerder genoemde terreinen is wel degelijk mogelijk, maar kan vergaande (nadelige) consequenties hebben.

Elk land heeft op dit moment bijvoorbeeld zijn eigen economische beschermingsconstructies, die het mogelijk maken het bedrijfsleven binnen de deur te houden. Wanneer deze door economische integratie vervallen, zullen de loon- en sociale zekerheidskosten een belangrijke rol gaan spelen voor de concurrentiepositie tussen de lidstaten. Het is niet ondenkbaar dat Nederland met zijn hoge loon- en sociale zekerheidsniveau een sterk verslechterde concurrentiepositie verkrijgt, met alle gevolgen van dien. Om nu te voorkomen, dat afzonderlijke lidstaten sociale zekerheidsstelsels en andere voorzieningen gaan afbreken, teneinde hun concurrentiepositie te verbeteren, moeten er Europese richtlijnen komen voor o.m. sociaal beleid.

## duaal systeem

Met bovenstaand verhaal hebben we willen aangeven, dat economische integratie alleen niet zaligmakend is. Voor verschillende beleidsterreinen moet bekeken worden in hoeverre het noodzakelijk is, dat zij naar Europees niveau getild worden, inclusief de institutionele supra-nationalisering. Er moet gestreefd worden naar subsidiariteit, oftewel: besluitvorming op het geëigende niveau. In Europees verband wil dat zeggen, dat op langere termijn gestreefd wordt naar een duaal politiek systeem tussen Europese Commissie en Europees Parlement, waarbij de Commissie de bevoegdheden van de Raad van Ministers overneemt, en het Parlement een daadwerkelijke medewetgever wordt. •

# KLACHTENBUS

Annelies Kakebeeke

Op 28 mei hield mr.drs.M. Oosting een lezing voor de B.I.L. over de werkwijze en de competentie van de nationale ombudsman, de functie die hij sinds oktober 1987 vervult.

De nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over de manier van optreden van de overheid. In principe gaat het om alle overheidsinstanties, maar er is sprake van een gefaseerde aanpak, wat inhoudt dat het op dit moment handelt om klachten over de rijksoverheid en het optreden van de politie. Er zijn uitzonderingen waarbij de ombudsman geen klachten mag aannemen; als het gaat om klachten over het algemene regeringsbeleid, als er al een mogelijkheid voor administratieve beroepspraak is en als het gaat om de belastingrechtspraak. De ombudsman heeft ook een eigen keuzemarge bij de behandeling. Hij houdt onder andere rekening met de ouderdom van de klacht.

De input bestond in 1987 uit 3000 klachten. 1/3 van dat aantal werd niet aangenomen, 1/3 viel buiten de marge, het resterende deel leidde tot een onderzoek. Veel van de klachten die bij de ombudsman worden ingediend hebben betrekking op traag werken en trage responsie van de overheid. Verder komen er veel klachten binnen over het optreden van de politie en over financiële overdrachten van de overheid. De ombudsman oordeelt in termen van behoorlijkheid. Van de beginselen van behoorlijk bestuur speelt vooral het zorgvuldigheidsbeginsel een rol.

Oosting ziet zijn rapporten als adviezen. Om de uitvoering van zijn aanbevelingen te bewerkstelligen heeft hij drie peilers. Ten eerste moet de kwaliteit van het geleverde werk goed zijn, daarnaast moet de Tweede Kamer actief bij betrokken worden en tenslotte wordt via de media een preventieve werking beoogd.

De vragen die na afloop van de lezing werden gesteld hadden vooral betrekking op de bevoegdheden en de mate van effectiviteit van de nationale ombudsman. Een student vroeg zich af of het personalistische ambt, zoals Oosting het noemt, omdat ambt en ambtsdrager dezelfde zijn, geen populistisch ambt moet worden. Om meer bekendheid aan de ombudsman te geven zou je via de media een Frits Bom effect moeten realiseren. Oosting maakte duidelijk dat dit tot gevolg zou kunnen hebben dat er een grote toename in het aantal brieven zou komen en dat kan de ombudsman niet aan. Bovendien ziet hij niets in een sappig programma met beklagenswaardige burgers en aan de paal genagelde ambtenaren. Het werk van de ombudsman levert de beste resultaten als de overheid de redelijkheid van de adviezen inziet. De betekenis van de ombudsman voor het functioneren van het Openbaar Bestuur is volgens Oosting dan ook vooral het geven van feedback, het directe contact burger-overheid wordt teruggekoppeld naar het leidinggevende niveau binnen de overheid. •