



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Een gemiste kans

Schepers, H.

### Citation

Schepers, H. (1994). Een gemiste kans. *Bestuurskundige Berichten*, 9(1), 18-19. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233773>

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:3233773>

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

# Een gemiste kans

**'Een gemiste kans'. Zo zou ik graag de Europadag willen omschrijven voor al diegenen die niet de moeite namen langs te komen. De Europadag van de BIL, de SPIL en de VJSL handelde over het thema: 'De toekomst van Europa; Intergouvernementeel of federaal?'. Het ochtendprogramma voorzorg in een symposium met zes sprekers, waaronder de bestuurskundige Hoetjes van onze eigen vakgroep. 's Middags werd inzicht gegeven in de werkwijze van het Europees Parlement met een simulatiespel. Een ver**

Harold

## Inleiding

Vrijdag 28 januari jongstleden was het Europees Parlement (EP) eenmalig verhuist naar het Academiegebouw in Leiden. Na een uitgebreid debat over de mogelijke toekomst van Europa, werd de leden van de vijf meegereisde fracties nog even een Commissievoorstel ter beoordeling voorgelegd.

Het debat werd gevoerd door zes experts, twee politicologen, juristen en bestuurskundigen. Na een korte weergave van de standpunten van de zes sprekers mochten de Europarlementariërs met hen in discussie treden. Aldus werd een redelijk eenduidig standpunt bereikt, wat betreft de toekomst van Europa.

## Intergouvernementeel met federale trekjes.

Het debat werd geopend door de dagvoorzitter, de heer Birza, in het dagelijks leven directeur van de Stichting Europacentrum en voormalig voorlichter van het Europees Parlement. Hij stelde dat het Verdrag van Maastricht de weg terug is van het Europese federale ideaal. Het staat nu vast dat de Europese Unie een aantal zaken, zoals onderwijs, intergouvernementeel zal blijven behandelen.

De eerste uitgebreide beschouwing op het thema kwam van de heer Dekker, medewerker van de vakgroep Politicologie aan onze faculteit. Hij begon met de stelling dat samenwerking en integratie van nationale staten noodzakelijk is, gezien de vele grensoverschrijdende problemen.

Voor de mogelijkheden tot samenwerking tussen de Europese staten heeft Dekker drie piramiden ontworpen. Hij onderscheidt de politieke, de economische en de bevolkingspiramide. Elke piramide kent een aantal fasen, begin-

nend bij nationaal gericht naar uiteindelijk volledige integratie. Door te kijken in welke fase de verschillende staten zich op elke piramide bevinden denkt Dekker de mogelijkheden tot verdere integratie en samenwerking te kunnen vaststellen.

De toenemende interne problemen van de Europese Unie nopen volgens Dekker tot meer federatieve impulsen. Zijn 'pyramiden'-conclusie onderbouwde hij meteen recente Europese enquête, waaruit zou zijn gebleken dat een kleine meerderheid van de Europese bevolking voorstander is van een federaal EU.

Ook in het Europees Parlement bestaat een meer federatieve stemming. Aldus stelde Europarlementariër voor de SGP/GPV/RPF, de heer van der Waal. Oorzaken voor deze veranderende stemming zijn volgens hem de ontwikkelingen in het Oostblok en mogelijke voordelen te behalen op het gebied van economische integratie.

Bij integratiemaakt hij een onderscheid tussen negatieve economische integratie, waarbij handelsbarrières geslecht worden, en positieve integratie, waarin Europese lastenverdeling centraal staat. Het gaat dan om sociaal en milieubeleid. Dit proces loopt veel moeizamer en trager.

De keuze tussen intergouvernementeel en federaal is voor van der Waal duidelijk. Hoewel met sterke federale trekken zal de EU intergouvernementeel blijven. Bijvoorbeeld om nieuwe landen te kunnen integreren en daarbij te opereren met meerdere snelheden.

De juridische invalshoek kende twee vertegenwoordigers, ten eerste professor Mortelmans, hoogleraar Economisch Publickrecht en verbonden aan het Europa-instituut van de Universiteit Utrecht en ten tweede de heer de Zwaan, werkzaam op de afdeling Juridisch Advies

van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De heer Mortelmans bekeek de Europese 'grondwetten' (de verschillende verdragen) voor de bepaling van de toekomst van de EU op basis van institutionele regelingen. Uit deze 'grondwetten' blijkt dat er nergens volledig federale/supranationale besluitvorming is vastgelegd. Het gaat er volgens hem dan ook om wat we met de EU willen. Moet de besluitvorming unaniem plaatsvinden, of bij meerderheidsbesluit?

Bovenstaande keuze wordt voorafgegaan door een fundamentele keuze: Moeten we het subsidiariteitsbeginsel volgen (besluitvorming in meerdere geleidingen en steeds zo dicht mogelijk bij de bron waarop het effect heeft) en kiezen voor een federaal stelsel, of moeten we kiezen voor centrale besluitvorming op basis van unanimitéit in een intergouvernementeel structuur?

De heer de Zwaan liet hierop aansluitend zien, dat de huidige institutionele regelingen een tussenweg is bij bovenstaande keuzen. Deze is vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. De tussenweg is volgens de Zwaan ook noodzakelijk gezien de zwakke democratische controle op Europees niveau. Slechts unanimitéitsbesluitvorming in intergouvernementeel verband garandeert controle door de nationale parlementen. Wil men Europa federaler maken, dan zal het EP meer middelen tot democratische controle moeten krijgen.

Hoetjes opende als eerste bestuurskundige zijn betoog met de vraag of de EU een staat is. Volgens de klassieke definitie is de EU geen staat; zij beschikt immers niet over het geweldsmonopolie. Er bestaat echter wel een kartel met vaste afspraken over de machtsverdeling. In dat geval kun je wel van een staat spreken. Deze vraag is van belang bij het vaststellen van de

noodzaak van integratie.

De integratie kent volgens Hoetjes twee ontwikkelingen. Enerzijds vindt schaalvergroting en sterke integratie plaats wat betreft bestuur en economie. Anderzijds blijft politieke en sociale integratie achterwege door het ontbreken van de hiervoor noodzakelijke middelen als een legeren onderwijs. Denk hierbij aan een ontbrekend socialisatieproces.

Bij een keuze tussen federaal en intergouvernementeel moet volgens Hoetjes functionaliteit centraal staan. Bij een praktische keuze voor de beste vorm van samenwerking zal blijken dat na een start met intergouvernementeel samenwerking men na verloop van tijd zal gaan proberen federale kenmerken in te voeren. De federalisering van Europa moet dan ook gezien worden als een zich langzaam uitbreidende olievlek.

En passant stelde Hoetjes nog een zeer interessante vraag. Moet niet het ministerie van Binnenlandse Zaken het Europees beleid coördineren en het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bezig houden met het buitenlands beleid buiten de EU? Hopelijk krijgt dit punt een vervolg.

Laatste spreker was de heer Molleman, permanent vertegenwoordiger van het

ministerie van Binnenlandse Zaken bij de EU in Brussel. Deze man van de dagelijkse praktijk gaf blijk van grote zorgen over de betrokkenheid van de Europese burger. Het ontbreken van grote inspirators als Schuman en Monet met hun voor iedereen aansprekende idealen zou zich wel eens kunnen wreken bij de Europese verkiezingen in juni.

De inhoud van het Verdrag van Maastricht is volgens Molleman hoopgevend, maar pas in 1996 zal er iets veranderen, omdat men dan waarschijnlijk voor meer supranationaliteit kiest. Hierbij zal de keuze tussen uitbreiding van de EU en verdieping van de huidige organisatie centraal staan.

Molleman is duidelijk voorstander van vermindering van het subsidiariteitsbeginsel, aangezien landen als Groot-Brittannië en Denemarken op deze manier de macht van de Commissie kunnen inperken. Hierdoor zal ook nooit een volwaardig EP kunnen ontstaan als controlerend orgaan van de Commissie. De huidige intergouvernementeel structuur voldoet volgens Molleman dan ook voldoende.

Na de sprekers was plaats ingeruimd voor een discussie. Duidelijk werd al snel dat de toekomst van Europa vaststaat. Ongeacht keuzes voor uitbreiding

of verdieping zal in ieder geval de intergouvernementeel besluitvorming centraal blijven staan. Op een aantal terreinen zal federale besluitvorming gaan plaatsvinden.

## Europees parlement

Met een simulatiespel werd 's middags inzicht gegeven in het functioneren van het EP. De aanwezigen werden in vijf fracties ingedeeld, met tot taak een advies van het EP uit te brengen aan de Raad van Ministers. Onderwerp was de keuze tussen adviserende, samenwerkings- en co-decisie besluitvorming. Ten grondslag hieraan lag de keuze tussen intergouvernementeel en federaal.

Zoals wel vaker lukte het ook deze keer de Europarlementariërs niet tot een zelfstandig besluit te komen. Door wisselende stemverhoudingen moest men het Commissievoorstel ongewijzigd doorsturen naar de Raad van Ministers. Dit ondanks de zeer verdeelde meningen over het voorstel.

## Conclusie

De Europadag mag als zeer geslaagd worden beschouwd. Het symposium met een uitgelezen selectie van sprekers was zeker de moeite waard. Ook het simulatiespel gaf een redelijk goed beeld van het functioneren van het EP. Als nu de volgende keer de zaal maar eens te vol zit.