



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Policymaking in the European Communities

Jansen, M.

Citation

Jansen, M. (1978). Boekbespreking van: Policymaking in the European Communities. *Acta Politica*, 13: 1978(3), 392-396. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451925>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451925>

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

Helen Wallace, William Wallace en Carole Webb (eds.), **Policy-making in the European Communities**, Londen (John Wiley & Sons Ltd.), 1977, 341 pp., \$ 10,50 (f 59,—).

In het prille begin van de Westeuropese integratie hielden politicologen zich vooral bezig met de vraag hoe nationale politieke machtshebbers ertoe gebracht zouden kunnen worden een deel van de nationale soevereiniteit op te geven ten behoeve van nieuwe supra-nationale politieke instellingen. In principe stonden twee wegen open: de functionalistische en de federalistische. David Mitrany,¹ grondlegger van het functionalisme, betoogde dat politieke eenheid alleen te bereiken zou zijn op basis van gemeenschappelijke belangen en hij meende derhalve dat de Westeuropese landen zich zouden moeten verenigen op basis van concrete economische belangen. Door dit technisch-economische karakter van de samenwerking zouden de politici grotendeels buiten spel gehouden kunnen worden en zouden derhalve de problemen rond de overdracht van soevereiniteit en politieke autoriteit omzeild kunnen worden. De federalisten daarentegen meenden dat men de koe bij de hoorns moest pakken en zich in eerste instantie juist zou moeten concentreren op de creatie van nieuwe politieke instellingen met uitgebreide bevoegdheden. Het probleem van de weerstand die een dergelijk plan bij de bestaande machtshebbers zou oproepen, zou moeten worden opgelost door de nieuwe instellingen te laten sanctioneren door de volkeren, d.m.v. een referendum of een door de volkeren gekozen constituerende vergadering.

De in West-Europa gevolgde methode was noch die van de functionaristen, noch die van de federalisten. Functionaristen en federalisten zagen beiden weinig heil in de benadering zoals die gestalte kreeg in de Europese Gemeenschappen. Volgens de functionaristen riekt deze benadering teveel naar federalisme, terwijl de federalisten er juist te weinig van hun eigen ideeën in aantreffen. Beide hadden gelijk in twee opzichten: de EEG-benadering is geen overtuigend succes gebleken, en, ten tweede, de EEG-opzet is inderdaad een mengsel van functionalisme en federalisme.

Haas² heeft dit mengsel een politicologisch model gegeven onder de naam neo-functionalisme. In tegenstelling tot functionaristen en federalisten die aangaven hoe de Europese eenwording in zijn werk zou moeten gaan, meende Haas een beschrijving te geven van wat er zich in werkelijkheid afspeelde. Hij baseerde zich daarbij op de EGKS en het aanvankelijke succes van deze organisatie verleidde hem ertoe te stellen, dat de neo-functionalistische opzet zonder mankeren tot de beoogde Europese eenheid zou voeren. Zijn optimisme stelde op de overtuiging dat de economische sectoren in de geïndustrialiseerde Westeuropese staten zozeer onderling verbonden zijn dat integratie in een sector begonnen onvermijdelijk moet leiden tot integratie in andere sectoren. Het automatisme in het integratieproces werd door Haas aangeduid met de term *spill-over*. Haas zag in de institutionele opbouw, de interdependentie van beleidssectoren en daardoor de mogelijkheid om package-deals te sluiten, de verklaring van de (toen nog) succesvolle ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen. In feite stelde hij hiermee reeds dat de EG als organisatie, als structuur werd gekenmerkt door de wijze waarop besluiten werden voorbereid en genomen. Ook toen bleek dat de verwachtingen van Haas in de praktijk maar zeer tendele bewaarheid werden, werd vastgehouden aan het uitgangspunt

dat de aard van de EG af te leiden zou zijn uit zijn besluitvormingsmechanisme, de rol die de instellingen daarin spelen en de bepalingen die het Verdrag van Rome daaromtrent bevat.

Een nadere analyse van het besluitvormingsproces is dan ook een van de voornaamste activiteiten van de politicologen die zich in de zestiger jaren beijveren om de aard van de EG als systeem te doorgronden. Bij Lindberg and Scheingold³ komt de nadruk daarbij te liggen op de noodzakelijke overeenstemming tussen elites, implicerend, dat het proces niet automatisch en rechtlijnig verloopt. Ook Coombes⁴ houdt zich bezig met de instellingen en met name met de vraag waarom de motor van het integratieproces, een rol die in het neofunctionalistische model vervuld werd door de Europese Commissie, niet naar behoren functioneerde. Dit soort onderzoeken bracht weliswaar duidelijk aan het licht hoe gecompliceerd de besluitvormingsprocedures in de Gemeenschap waren, maar het viel niet te loochenen dat ook verfijndere besluitvormingsmodellen in een aantal gevallen de realiteit niet bleken te dekken. Hieruit groeit dan de twijfel of de EG wel te beschouwen is als een enkelvoudige structuur, als een systeem waarbinnen de rollen verdeeld zijn en waar duidelijk herkenbare regels het besluitvormingsproces beheersen. Glenda Goldstone Rosenthal⁵ heeft als eerste getracht meer inzicht in de aard van de EG te verkrijgen door een vijftal EG-besluiten uit de jaren 1968-1971 vanuit verschillende invalshoeken te analyseren: als intergouvernementele politiek, als uitkomst van de activiteiten van belangengroepen en als een besluit, uitgebroed binnen een kleine elitaire kring. Haar conclusie was dat de EG wordt gekenmerkt door een aantal besluitvormingsprocessen; er is niet een enkel besluitvormingscentrum, maar er is sprake van een aantal elkaar deels overlappende systemen.

Ook Wallace, Wallace, en Webb (WWW), wier bundel aanleiding gaf tot bovenstaande inleiding, hebben de mogelijkheid geopperd dat er in verschillende beleidssectoren verschillende besluitvormingsprocessen vigeren. Doel van hun studie over besluitvormingsprocessen is echter niet zozeer de vraag hoe besluiten tot stand komen, maar na te gaan in hoeverre er nog gesproken kan worden van de EG als een coherent systeem waarbinnen de besluitvorming ten aanzien van verschillende sectoren plaatsvindt. Zij zetten daarmee een vraagteken achter de opvatting dat het Verdrag van Rome nog steeds het kader is waarbinnen de EG zich ontwikkelt, langs de lijnen en volgens de regels neergelegd in dat Verdrag. Daarnaast zou de wijze waarop het sectorbeleid in de EG werd aangepakt, ook indicaties kunnen opleveren over het supranationale dan wel intergouvernementele karakter van de Gemeenschap. Wanneer men, uitgaande van de sector-politieke benadering, de vraag stelt of de EEG gezien moet worden als een intergouvernementele vorm van samenwerking, dan wel als een supranationale instelling met neo-functionalistische kenmerken, komt men uit bij de vraag of het integratieproces een zaak is tussen regeringen van soevereine staten die in hun traditionele buitenlandse betrekkingen meer en meer binnenlandse problemen stoppen, of dat het gaat om samenwerking over de grenzen heen tussen groepen die zich traditioneel bezighouden met de regeling van binnenlandse economische en sociale problemen.

In het eerste geval, zo stellen WWW, worden binnenlandse kwesties steeds meer betrokken in de buitenlandse politiek, uitgevoerd door de nationale regeringen; in het tweede geval zullen de interstatelijke betrekkingen in steeds sterkere mate beheerst worden door de krachten die zich met de 'binnenlandse' politieke zaken bezig te houden. M.a.w.: Europese eenwording langs intergouvernementele

banen leidt tot een toenemende dominantie van de regeringen in het besluitvormingsproces (door overheveling van binnenlandse kwesties naar de buitenlandse politiek); de 'supranationale' aanpak maakt de buitenlandse politiek in toenemende mate ondergeschikt aan binnenlandse zaken en geeft daardoor een toenemende invloed aan sociaal-economische groeperingen ten koste van de overheersende positie van de regeringen.

WWW betogen nu, dat de werkelijkheid van de EEG duidelijk maakt dat het niet een kwestie is van of het een, of het ander, maar dat zich ook mengvormen voordoen die zij in navolging van Keohane en Nye transnationaal noemen. De transnationale benadering ziet in de besluitvorming van de EEG een vermenging van binnenlandse en buitenlandse elementen. Het buitenlandse aspect wordt duidelijk in het optreden van de lidstaten als soevereine eenheden in het besluitvormingsproces; binnenlandse politieke elementen spelen een rol door de participatie van transnationale coalities van belangengroepen en ambtelijke groepen in gezamenlijk verzet tegen bepaalde aspecten van de nationale politiek.

Door de besluitvorming in verschillende beleidssectoren te analyseren en na te gaan wie daarin de hoofdrol spelen, hoopten WWW meer inzicht te verkrijgen in de aard van het Europese integratieproces en de Europese Gemeenschappen zelf. Zij hebben een aantal auteurs uitgenodigd de besluitvorming in een bepaalde sector te analyseren. Om met nieuwe gegevens te kunnen komen, hebben zij die sectoren waarin een gemeenschappelijke politiek reeds meerdere malen onder de loupe is genomen, zoals de landbouw, vervoer en de douane-unie, buiten beschouwing gelaten. Aannemende dat het Verdrag van Rome nog steeds een relevant gegeven is waar het gaat om integratie van beleid, hebben zij de te onderzoeken sectoren ingedeeld in drie categorieën. De eerste categorie omvat sectoren waarvan in het Verdrag van Rome vrij nauwkeurig bepaald is wat er moet gebeuren. Dit is bijvoorbeeld het geval met de mededingingspolitiek en de harmonisatie van wetgeving. In deze gevallen zou de neo-functionalistische besluitvormingsprocedure het duidelijkst naar voren moeten komen; besluiten zijn gebaseerd op de wel-omschreven bevoegdheden van de Commissie die haar optreden legitimeert door zich te baseren op de bepalingen van het Verdrag. De tweede categorie omvat zaken als regionale ontwikkeling, industriële politiek en energie problemen. Deze vallen weliswaar binnen de competentie van de Europese Gemeenschappen, maar aanwijzingen voor de ontwikkeling van een Gemeenschapspolitiek ontbreken in het Verdrag. In deze sectoren is derhalve meer initiatief van Gemeenschapsinstellingen nodig. Bovendien: de lidstaten hebben in deze sectoren hun eigen nationale politiek, waardoor deze problemen op Gemeenschapsniveau politiek gevoeliger zijn en er een grotere kans is op overlapping c.q. conflicten met het nationale beleid. In de derde categorie gaat het om zaken als politieke samenwerking en monetaire unie, die buiten het Verdragskader vallen. Zij raken de kern van de nationale soevereiniteit en zijn daarom in principe onderwerp van intergouvernementele onderhandelingen.

De analyse van een aantal cases toont aan dat de plaatsing van een beleidssector in een bepaalde categorie weinig zegt over de totstandkoming van een Gemeenschapsbeleid. Het duidelijkst komt dit tot uiting in de sectoren, geplaatst in de tweede categorie. In het geval van de industriële politiek is er in feite niets gebeurd, omdat de regeringen van de lidstaten het nut en de noodzaak ervan niet inzagen. Het regionale beleid werd sterk gepolitiseerd en bleef daardoor overwegend intergouvernementeel. Wat de energie betreft is er sprake van zowel intergouvernementele

als transnationale processen, maar tot enige concrete resultaten hebben zij niet geleid. Hieruit valt op te maken dat het Verdrag van Rome als grondslag voor integratie een ondergeschikte rol speelt. Niet de Verdragsartikelen maar de belangen van de lidstaten bepalen of er iets gebeurt, wat er gebeurt en door wie het gedaan wordt. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat WWW tot nogal sombere conclusies komen over de Europese Gemeenschappen als systeem. Zij betogen dat er in feite van een systeem nauwelijks sprake is, en dat men te maken heeft met vormen en processen van functionele samenwerking in verschillende sectoren; een coherente politiek van de EEG is er niet. Daarbij komt nog dat de opzet van de EG het onmogelijk maakt gebruik te maken van een van de aantrekkelijke kanten van het functionalisme: wisselende combinaties van deelnemende landen afhankelijk van de sector waarin samenwerking gezocht wordt. De grondgedachte van Mitrany's functionalisme was samenwerking in bepaalde sectoren tussen landen die belang hebben bij die samenwerking. De samenstelling van een samenwerkend blok zou daarom van geval tot geval verschillen. De EEG is echter veroordeeld tot samenwerking tussen 9 lidstaten. Wanneer een lidstaat geen belang heeft bij het samenwerken in een bepaalde sector, wordt die samenwerking praktisch onmogelijk. (Om aan deze verlamme omstandigheid een einde te maken, is het idee van de twee snelheden gelanceerd: men zou het eens moeten zijn over het einddoel en de uiteindelijke vorm en mate van integratie in een bepaalde sector, maar de lidstaten zouden dit einddoel niet allen even snel behoeven te bereiken. Dit door Brandt gelanceerde en door Tindemans in zijn rapport over de Europese Unie overgenomen idee is inmiddels in de EEG diepvries terecht gekomen).

Daar komt nog bij dat samenwerking in een bepaalde sector soms slechts zinvol is als ook andere landen dan de 9 lidstaten van de EEG daaraan zouden deelnemen. M.a.w.: het EEG-kader is soms te groot, soms te klein. Hierdoor is het de EG onmogelijk gebleken een lange termijn strategie te ontwerpen en een evenwichtig sectorenbeleid te ontwikkelen. Voorzover er van een beleid gesproken kan worden heeft dit veelal het karakter van een reactie op externe gebeurtenissen of op interne druk. Deze conclusie van WWW is wel heel ver verwijderd van de opvatting van Haas dat de ontwikkeling van de EEG besloten lag in het systeem zelf.

Het hier besproken boek munt uit door de hoge kwaliteit van de erin opgenomen bijdragen. Het vindt zijn nut vooral in het feit dat het een veel breder terrein bestrijkt dan meestal het geval is in case-studies betrekking hebbende op de Europese Gemeenschappen. Een beperking is noodzakelijkerwijze gelegen in het feit dat de resultaten tijdgebonden zijn. Het boek geeft een beeld van de situatie in het midden van de zeventiger jaren. De samenstellers beoogden ermee een beeld te schetsen van het welhaast chaotische karakter van de Europese Gemeenschap, waarvan de essentie vooralsnog niet valt onder te brengen in een overzichtelijk politiek of staatsrechtelijk kader. WWW hebben ook niet de illusie gehad dat zij aan de hand van een aantal case-studies zouden kunnen vaststellen welk model de realiteit van de EEG het beste dekte. Wat zij hoopten te kunnen vaststellen was of er verband bestaat tussen bepaalde sectoren en bepaalde procedures van besluitvorming. Hun conclusies zijn niet opzienbarend voor diegenen die op de hoogte zijn van het wel en wee (en vooral het wee) van de Europese Gemeenschappen, maar wel heilzaam voor diegenen die zich blind staren op de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement als het probleem dat de meeste aandacht verdient. Het is te wensen dat WWW in het begin van de tachtiger jaren de energie kunnen opbrengen

een vervolg op hun hier besproken bundel samen te stellen. Een vergelijking in de tijd wordt dan mogelijk, waardoor het inzicht in het verloop van het integratieproces, wanneer er dan tenminste nog van integratie gesproken kan worden, gemakkelijker wordt. Wat het laatste punt betreft, de auteurs bieden toch nog enig uitzicht op verdere integratie, want in zijn samenvattend laatste hoofdstuk karakteriseert William Wallace de Europese integratie als 'Walking Backwards Towards Unity'.
M. Jansen

- 1 D. Mitrany, *A Working Peace System* (1943).
- 2 E. B. Haas, *The Uniting of Europe* (1958).
- 3 L. N. Lindberg & S. A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity* (1970).
- 4 D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community* (1970).
- 5 G. Goldstone Rosenthal, *The Men Behind the Decisions* (1975).

J. G. Siccama, *Over Oorlog*, NIVV-reeks nv. 10, 1977

'Over Oorlog' wil 'de vraag aan de orde stellen hoe het tot zulke bloedige botsingen kan komen', voor een lezerspubliek met 'een opleiding op het niveau dat ongeveer overeenkomt met de klassen 5 en 6 van het huidige VWO', aldus de inleiding. Later, laatste alinea van pagina 29, blijkt het doel vooral om de 'causaal-empirische denkrichting tot zijn recht te laten komen'. Hiertoe staan de lezer netto vijftig pagina's ter beschikking en een bijlage van achtentwintig pagina's. Deze getalsverhoudingen en de opmerking uit de inleiding dat het boekje als bron voor werkstukken wil fungeren doen vermoeden dat het eerder geschreven is om deze bijlage te populariseren dan 'voor hen die hun interesse in de veiligheidsproblematiek willen verdiepen'.

Dit vermoeden wordt versterkt door het feit dat onder causaal-empirisch onderzoek eigenlijk alleen correlatief kwantitatief onderzoek wordt verstaan, zoals vericht door Wright, Sorokin, Richardson, Singer en Small.

Alvorens daar een beknopte behandeling van te geven worden nog enkele andere willekeurige, polemologisch relevante, onderzoeken aangestipt.

Er wordt aangeduid wat wetenschap is en enkele bezwaren tegen wetenschappelijk onderzoek van oorlog en vrede worden gepresenteerd als specifieke bezwaren tegen kwalitatief onderzoek. Voor het publiek waar dit werkje op mikt zal het geheel waarschijnlijk overkomen als een vrij onsamenhangende aaneenrijging van elkaar vaak tegensprekende onderzoeksresultaten, met als enig duidelijk resultaat een bijlage. We zullen de slordige samenstelling van het boekje aan de hand van drie onderdelen nader adstrueren.

De bijlage bestaat uit de lijst van interstatelijke oorlogen, gevoerd in de periode 1815-1965, zoals die door Singer en Small in het kader van het 'Correlates of War Project' is samengesteld. Deze bijlage wordt door een typografische fout ontsierd, waarvan verwacht mag worden, gezien het lezersniveau, dat hij de nodige verwarving zal zaaien. Het betreft het gebruik van een decimale punt in plaats van de hier te lande gebruikelijke komma in combinatie met een punt tussen drie opeenvolgende cijfers voor de komma. De decimale punten (komma's) in de bijlage roepen een meer inhoudelijk bezwaar op, dat niet zozeer specifiek voor deze lijst geldt, als wel voor de meeste kwantificaties in de polemologie, uitgezonderd die van Richard-

son. Het blijft onaanvaardbaar te lezen dat bijvoorbeeld het aantal per maand gesneuvelde Polen, tijdens de tweede wereldoorlog, 355.555,6 was. Zou daar echt geen grotere fout dan plus of minus 0,1 dode in zitten?

Het is juist om dit soort getallenfetisjisme te ontlopen en tevens gevoelsmatig aan te sluiten bij de sensorische perceptie dat Richardson het begrip oorlogsmagnitude (grootte-orde) invoerde door de logaritmische van het aantal slachtoffers te hanteren. Het voornaamste resultaat is dan dat men met één à twee cijfers de getalsmatige grootte van een oorlog kan aangeven zonder in een overdreven nauwkeurige notatie te vervallen. Daarnaast kan men eventueel meegaan met Richardson's overweging dat hierdoor, gezien de logaritmische werkwijze van oog en oor (Fechner hypothese), een betere aansluiting verkregen wordt met de gevoelsmatige appreciatie van de omvang van oorlogen.

Kan het ontbreken van foutengrenzen in de lijst van Singer en Small en de overige tabellen niet helemaal aan Siccama toegerekend worden, het ontbreken van een toelichting als boven op het begrip magnitude bij Richardson moet hem wel dege-lijkt verweten worden.

Overigens doet hij Richardson nog meer tekort, door de onjuiste bewering dat 'Met behulp van Quincy Wright's lijst van oorlogen en militaire conflicten en de gegevens uit zo'n zeventig geschiedenisboeken komt Richardson tot de in tabel 5 weergegeven inventarisatie'. Zowel in 'Statistics of Deadly Quarels' van Richardson als in 'The Wages of War' van Singer en Small staat dat Wright en Richardson onafhankelijk van elkaar hun verzamelingen opzetten en publiceerden. Na de eerste publicatie in 1941 heeft Richardson volgens de boven aangehaalde bewering zijn lijst in 1947 gereviseerd. In tabel 5 staan twee rijen met aantallen oorlogen per grootte-orde categorie, achter de jaartallen 1941 resp. 1947. Uit de tabel volgt dat de lijst van 1941 al aardig compleet was.

Een schatting van de compleetheid van zijn materiaal was de bedoeling van tabel 5 voor Richardson. De lezer van dit werkje mag ernaar gokken wat tabel 5 betekent. Dit wordt nog verergerd door de onjuiste 'vertaling' van de kop van deze tabel.

Bij de omschrijving van het karakter van wetenschappelijk onderzoek noemt Siccama als karakteristieken: generalisatie, logische houdbaarheid en weerlegbaarheid. Als illustratie van de weerlegging van 'positieve' generaliserende uitspraken door één tegenvoorbeeld geeft hij: 'Een geïndustrialiseerd Duitsland zal altijd binnen 10 jaar een oorlog beginnen'. Hij acht deze uitspraak weersproken door het enkele feit dat 'de Bondsrepubliek de wereld een 'Wirtschaftswunder' voortoverde zonder tot oorlog over te gaan'. Ten eerste is het onzorgvuldig om bij dit soort logische redeneringen de termen Duitsland en Bondsrepubliek dooreen te gebruiken. Ten tweede is dit een zeer specifieke, concrete uitspraak over één land en gezien het woord 'Wirtschaftswunder' één specifieke periode, die allicht door één specifieke waarneming van de feitelijke toestand weerlegd kan worden.

Een onjuist en dus verwarrend voorbeeld. Naast generaliserende uitspraken, die door één concreet tegenvoorbeeld ontzenuwd kunnen worden, worden nog uitspraken met een statistisch karakter ten tonele gevoerd. De implicatie is dan blijkbaar dat ook deze door één concreet tegenvoorbeeld ontzenuwd kunnen worden.

Tenslotte enkele opmerkingen over een van de belangrijkste oorlogsoorzaken die Siccama presenteert: de agressie van de afzonderlijke mensen.

Dit is een berucht thema vol expliciete en impliciete vooroordelen. Het is dan ook pijnlijk om al deze 'wetenschappelijk' gefundeerde vooroordelen gebaseerd op tien