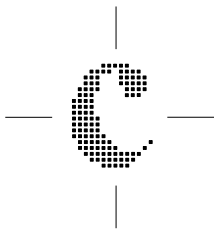


Europa in de Nederlandse politiek

Met bijdragen van Th.C. de Graaf (D66),
A.P.W. Melkert (PvdA), J.P. Balkenende (CDA),
H.F. Dijkstal (VVD), onder redactie van J.Q.Th. Rood

april 2002



Desk top publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© 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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut ***Clingendael***.

Inhoudsopgave

Voorwoord <i>Prof dr J.Q.Th. Rood</i>	5
Europa: Terug naar de toekomst <i>Mr Th.C. de Graaf</i>	7
De toekomst van de Europese Unie <i>Drs A.P.W. Melkert</i>	17
Europe is asleep, it's time to awaken her! <i>Prof mr dr J.P. Balkenende</i>	27
Staten in verandering, staatkundige verandering <i>H.F. Dijkstal</i>	39

Voorwoord

Prof dr J.Q.Th. Rood *

De toekomst van de Europese integratie staat ter discussie. Dat wil zeggen, als het aan de lidstaten ligt wordt nationaal en Europees een breed debat gehouden over de vraag welke kant het heen moet met de Europese Unie. Het besluit hiertoe werd genomen in december 2000 als uitvloeisel van de totstandkoming van het Verdrag van Nice. De directe aanleiding echter vormde de geruchtmakende speech van de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer in mei van dat jaar, waarin hij een pleidooi hield voor de vaststelling van de politieke finaliteit van het Europese integratieproces; een einddoel dat in zijn ogen een Europese Unie met sterker federale kenmerken zou moeten zijn.

Met zijn interventie daagde Fischer de andere lidstaten uit ook hun visie te geven op de toekomst van de Unie. Een uitdaging die door verschillende politieke leiders werd opgepakt. Van Nederlandse kant werd bij monde van de regering echter opvallend afhoudend gereageerd op Fischer's toekomstbeeld. De opportuniteit van (federale) blauwdrukken werd in twijfel getrokken en als a-historisch afgedaan. Die reactie mag in eerste instantie verbazen. Was Nederland immers niet zo niet uitdrukkelijk dan toch impliciet van oudsher een voorstander van een federaal Europa? Bij nadere beschouwing is de reactie minder verrassend. Los van de vraag of Nederland daadwerkelijk actief een federaal Europa heeft nagestreefd, valt het de laatste jaren toch vooral op door een uitgesproken pragmatische opstelling ten aanzien van de EU.¹ Bovendien heeft het onderwerp 'Europa' nooit als splijtzwam gefungeerd in het binnenlands-politieke debat. De Europese integratie mocht zich koesteren in de steun van de politieke elite en de onverschil-

*) Hoofd Afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael

1) Zie o.a.: Koen Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme: terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid', in: *Internationale Spectator*, 55 (9), september 2001, p. 429-434; J.Q.Th. Rood, 'Paars in Europa: Nederland als slachtoffer van eigen pragmatisme?', in: *Internationale Spectator*, 56 (4), april 2002, p. 179-183.

ligheid van de bevolking. Niet een thema, kortom, dat uitnodigde tot politieke profilering of dat tot een uitgesproken opvatting noopte.

Deze tamelijk afzijdige opstelling wordt echter om twee redenen lastiger. De eerste reden is hiervoor in feite reeds gesteld: met het zogeheten post-Nice proces is de Unie onmiskenbaar in een toekomstdebat verwickeld geraakt. De besluiten van de Europese Raad van Laken (december 2001) inzake de agenda voor dit debat in samenhang met het begin van de Europese Conventie als voorbereidend gremium voor de onderhandelingen over een volgende verdragsherziening, betekenen dat geen zichzelf serieus nemende lidstaat zich aan dit debat **kan** onttrekken. Dit temeer omdat niet de finaliteit van het integratieproces ter discussie staat, maar de vraag aan de orde is welke in de toekomst de regels zullen zijn bij het immer onvoorspelbare onderhandelingspel tussen de lidstaten. De tweede reden is dat Europa niet langer een zaak is die slechts de politieke elite beroert. Onder de vlag van de 'Europeanisering van het binnenlands beleid' wordt een zwaarder wissel getrokken op de publieke onverschilligheid die gemakkelijk in vijandigheid en Eurosceptis kan omslaan. Extra reden, kortom, om inzicht te bieden in het toekomstig bereik van de Europese integratie en in te gaan op het netelige vraagstuk van haar democratische legitimiteit.

Wat wil Nederland met de Europese Unie? Met een toekomstdebat in aantocht en wetend dat een nieuw kabinet de lijnen naar de toekomst zal moeten uitzetten, heeft Instituut Clingendael in 2001 het initiatief genomen de leiders van de grote politieke partijen uit te dagen hun visie op de verdere ontwikkeling van de Europese Unie te ontvouwen. De parameters daarbij waren het vraagstuk van de politieke finaliteit zoals door Fischer verwoord, de reacties daarop van andere lidstaten, de aanstaande uitbreiding en het in gang gezette post-Nice proces. Daarbij ging het overigens niet alleen om de vraag in welke richting de Unie zich zal moeten ontwikkelen en welke instituties daarbij passen. Instituties zonder inhoud hebben immers geen betekenis. Anders gezegd, ook de vraag voor welke waarden Europa staat, zowel naar binnen als naar buiten, was aan de orde. Tot slot, en zeker in het vooruitzicht van een kabinetsformatie relevant, de kwestie hoe Nederland intern vorm dient te geven aan zijn Europa-beleid en welke aanpassingen dan gewenst zijn. Ook deze thematiek – met de benoeming van een minister voor Europese zaken als mogelijkheid – werd tijdens deze cyclus van lezingen aangeroerd.

De redes zoals uitgesproken tijdens deze cyclus zijn integraal in deze bundel opgenomen. Het spits wordt afgebeten door mr Th.C. de Graaf, fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, die op 28 mei 2001 in Instituut Clingendael sprak. Hij werd op 4 september gevolgd door drs. A. Melkert die de opvattingen van de PvdA vertolkte. Op 22 november ontvouwde de toen kersverse fractievoorzitter van het CDA Prof. dr J.P. Balkenende de visie van zijn partij. Het geheel werd op 10 december afgesloten door H. Dijkstal die namens de VVD sprak.

Europa: terug naar de toekomst

Mr Th. C. De Graaf*

Het is een hele eer om een bijdrage te mogen leveren in een lezingencyclus over Europa, als je zelf niet tot de gerenommeerde kring behoort van buitenland- en Europa-experts. Dat ik toch deze uitnodiging heb aangenomen, heeft te maken met mijn overtuiging dat Europa ook niet langer het exclusieve domein is – of zou moeten zijn – van de experts. Europa is gewoon het hart van de Nederlandse politiek. In zekere zin komt er een einde aan het domein van de buitenland-expertise.

Ik zou vanmiddag eerst wat willen zeggen over het Europa-debat, zoals dat thans gevoerd wordt, en daarbij zal ik uiteraard ingaan op de Nederlandse stellingname. Of beter gezegd: op het ontbreken daarvan. Ik zal ook ingaan op de organisatie achter de Nederlandse inbreng in het Europees beleid.

In zijn toespraak in mei 2000 voor de universiteit van Humboldt ontvouwde de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, ambitieuze plannen voor Europa. Nederland reageerde bij monde van staatssecretaris Benschop afgemeten. Hij noemde de visie van Fischer in historisch perspectief ‘absurd’. Op filosofietjes over de vormgeving van Europa zat niemand te wachten, en zeker de Nederlandse regering niet. Het zou beter zijn om ‘te investeren in praktische samenwerking, **peer pressure** en **benchmarking**’.

De jaarlijkse regeringsnotitie over de Staat van de Unie, van najaar 2000, maakte al evenmin een gedreven indruk. Weliswaar inventariseerde het kabinet een aantal mogelijkheden tot versterking van de doelmatigheid en de democratische controle van de Unie, maar het vermeed daarbij angstvallig zelf keuzes te maken. Bouwen aan Europa? Ja, maar dan liefst steentje voor steentje, en zonder bouwplannen. Of in elk geval: zonder ze aan iemand te laten zien. Dat was het overheersende beeld.

Er was toen een excuus: we stonden aan de vooravond van onderhandelingen over het verdrag van Nice. Uitgesproken standpunten over een federatief

*) Voorzitter D66 Tweede Kamerfractie

Europa zouden niet hebben bijgedragen aan een voor ons gunstig klimaat. Bovendien was de regering – in de woorden van Wellenstein – toen niet zozeer bezig met Europese bestuurskunde als wel met Europese rekenkunde: het kabinet was er vooral op gebrand om de relatieve zwaarte van Nederland ten opzichte van andere kleine landen vertaald te krijgen in de stemverhoudingen. Enfin, inmiddels is Nice afgesloten – met een voor Nederland redelijk en voor Europa pover resultaat, maar dat terzijde – en toch wachten we nog steeds op een duidelijke Nederlandse visie.

Nee, ik kan niet zeggen dat het stil is gebleven. De voor Europa direct verantwoordelijke bewindslieden dragen wel degelijk zo nu en dan opvattingen uit. Die zijn dan echter weer niet inhoudelijk op elkaar op elkaar afgestemd, – om het nu eens vriendelijk te zeggen.

De minister van Buitenlandse Zaken blijft *grand designs* afwijzen en kwalificeert eventueel eigen denkwerk over de politieke finaliteit als een vlucht voor de realiteit van vandaag (zoals hij deed in zijn Clingendael-lezing). De staatssecretaris slaat inmiddels een andere toon aan. Het 'netwerk-Europa' dat hij aanvankelijk koesterde als de beste manier voor een klein land om invloed uit te oefenen, ruilt hij nog niet in, maar hij heeft nu wel meer oog voor de architectuur van dat netwerk. Waar vorig jaar Europa naar zijn zeggen 'het federalisme voorbij' was, keert hij nu, daartoe aangespoord door Schröder, terug naar dat ideaal voor de toekomst. De visie van de *Bundeskanzler* is de lijn waarlangs ook Nederland zou moeten werken, verklaarde Benschop in een eerste reactie op Schröder's verklaring. Zo ver is minister-president Kok nog niet. Hij spreekt zuinigjes over 'waardevolle ideeën'. Hij ziet niets in een machtsverschuiving ten voordele van de Europese Commissie, met de Raad van Ministers in de rol van een senaat. Terwijl dat nu juist de kern van een meer federale opzet zou zijn.

Ik kan me de positie van de premier overigens wel voorstellen. Hij was een succesvol voorzitter van de onderhandelingen over het Amsterdam-verdrag. De daarmee verworven goodwill en het gezag als langst zittende regeringsleider hebben de minister-president een vooraanstaande positie in de Europese hiërarchie opgeleverd. Die zet je als groot man uit een klein land niet zomaar op het spel. Bovendien lijkt de premier zich senang te voelen in de onderonsjes met andere regeringsleiders en daar heeft Nederland uiteraard ook profijt van. Maar ik vraag me af: hoe goed is de sfeer in de Europese achterkamer, waar hij zich zo makkelijk beweegt, hem bevallen? Zo goed, dat hij de discussie over de weg naar een meer communautair, federaal Europa aan anderen overlaat?

Feit is dat de Nederlandse regering aarzelend of zelfs op gespleten wijze reageert op de pleidooien van anderen voor een federatieve toekomst van de Unie, terwijl Nederland in het verleden zulke pleidooien nog zelf hield. Is daar een verklaring voor?

Is het misschien het trauma van 10 jaar geleden, Zwarte Maandag, toen onze politieke en diplomatieke elite op weg naar Maastricht te vroeg en te gretig inzette op een federatieve structuur en Nederland op slag zijn geloofwaardigheid als Europees voorzitter verloor?

De klap kwam in ieder geval hard aan en ik mag aannemen dat onze diplomaten een herhaling koste wat het kost willen voorkomen. Dat risico is – geef ik toe – uiterst klein, zolang Nederland zich schoorvoetend verplaatst en mikt op een **catch all**-beleid: partner en vriend van een ieder, vertegenwoordiger van de kleine staten bij de grote en ook een beetje van de grote staten bij de kleine. Met die behoedzaamheid is op zichzelf ook niets mis. Het is evenwel de kunst om op de juiste momenten dat pragmatisme te verbinden met een dosis idealisme, met visies over de doelstellingen over de wat langere termijn. Die momenten dienen zich nu aan, maar worden vooralsnog niet benut.

Terugblikkend op het Europa-beleid van Nederland van de afgelopen tien jaar, lijkt het soms wel alsof zich ook hier een slingerbeweging voordoet tussen idealisme en pragmatisme.

Tien jaar geleden was de Nederlandse regering te star en te dogmatisch in haar federatieve idealisme. Dat sloeg door. Mijn partijgenoot Van Mierlo bekritiseerde toen die opstelling en drong aan op meer flexibiliteit en creativiteit. 'Het kan' zei hij, 'nooit meteen op de manier die wij als ideaal beschouwen en soms zullen we genoeg moeten nemen met minder geslaagde of merkwaardige procedures. Het einddoel kan alleen met horten en stoten zelfs alleen via een omweg bereikt worden.' Die woorden van 10 jaar geleden (13 mei 1991, lezing TU Eindhoven) hebben nog steeds gelding, maar ondertussen zul je natuurlijk wel moeten weten waar je wilt uitkomen.

De slinger lijkt nu te zijn doorgeschoten naar het andere uiterste. Die van het zielloze pragmatisme. Het gaat er natuurlijk om de balans te vinden. Wanneer het Europa-debat in den brede gevoerd kan worden en wordt, zoals nu, dan moet je je schroom laten varen en een volwaardige bijdrage willen leveren.

Het lijkt er op dat de regering alleen al door de interne verschillen van mening deze balans niet kan vinden. Een innerlijke tegenstrijdigheid in deze coalitie is daar debet aan. De 'coming-out' van Schröder stimuleert nu de PvdA alsnog op te stomen in de richting van een krachtig en volwaardig communautair bestuur. De VVD zie ik echter niet snel in beweging komen, gevangen als die is in chronische eurosceptis. Het is zeer de vraag of en wanneer de VVD de weg terug vindt naar de concepten die het ook zelf in het verleden omarmd heeft. Zelf ben ik er stellig van overtuigd dat met een voortdurende onduidelijkheid onze belangen niet zijn gediend. Wij hebben belang bij een krachtige communautaire structuur die de positie van kleinere landen en de democratische rechten van burgers beschermt tegen de dominantie van grote landen. Die belangen kunnen derhalve alleen optimaal worden behartigd door een regering die – op de geëigende ogenblikken – daarvoor pleit en op zijn minst participeert in de internationale discussie.

Binnenkort zal het kabinet met een notitie over de Europese integratie komen. Misschien zal dan blijken dat ik te pessimistisch ben. Ik hoop het, eerlijk gezegd. Want de interne tegenstellingen hebben niet alleen een verlamme werking, ze schaden ook het draagvlak in de bevolking voor verdergaande integratie. Europa is nog lang niet van de Nederlandse burger en zal dat op deze manier

ook niet worden. Elke poging om 'Europa' onderwerp te laten worden van het politieke bewustzijn van individuele burgers lijkt schipbreuk zolang de eigen overheid zich halfslachtig opstelt. Ik stel voor 'Europa' opnieuw als een centraal thema op te voeren in de volgende nationale verkiezingen en vervolgens in de formatie van een nieuw kabinet. Alleen zo kan een duidelijke visie op de toekomst van Europa worden afgedwongen.

Indien we het in Nederland eens kunnen worden over de hoofdrichting van een Europese federatie, met een krachtige eigen regering in de vorm van een democratisch gelegitimeerde Commissie, gecontroleerd door een Europees Parlement, dan hebben we daarmee ook overeenstemming ook de weg waarlangs wij de Europese integratie willen voltooien. Die weg zal een voortdurende versterking van de communautaire organen moeten betekenen, ten koste van de instrumenten van nationale beïnvloeding. Minder intergouvernementele besluitvorming, meer co-decisie, grotere democratische legitimatie van de Europese Commissie, en minder Solana als boegbeeld van de opgetelde nationale belangen.

Door de verbreding van de Europese Unie tot Midden- en Oost-Europa zijn die verdergaande hervormingen ook bittere noodzaak. Juist die verbreding of uitbreiding is de katalysator voor het denken over waar we naar toe gaan. De uitbreiding met twaalf of dertien nieuwe lidstaten is, hoe ook gefaseerd, veel meer een **quantity jump** dan eerdere uitbreidingen van zes naar negen of van twaalf naar 15. Het gaat er nu om ook een **quality jump** te maken en de oorspronkelijke uitgangspunten van de Unie te hernemen. Als de verbreding doorgang vindt zonder grondige institutionele hervorming, zou dat onbedoeld kunnen leiden tot stagnatie of zelfs regressie; tot een zekere re-nationalisering en een verzwakking van de Commissie en het **acquis** communautaire. Wat directer geformuleerd: tot een terugkeer van de politieke machtsspelletjes om de nationale belangen veilig te stellen.

Het is in elk geval nagenoeg ondenkbaar dat alle lidstaten, oud of nieuw, in gelijke passen en met gelijke snelheid vooruit zullen gaan. Tegen die achtergrond pleitte Fischer voor een **Gravitationszentrum** van een beperkt aantal staten dat een voorhoede vormt in het integratieproces. Niet slechts per onderwerp kopgroepjes à la Schengen, maar een heuse politieke federatie binnen het grotere verband van de Unie. Zo'n stap van een beperkt aantal landen geeft het nodige perspectief en vult als het ware het gat tussen de voor de uitbreiding op korte termijn noodzakelijke hervormingen die voor 2004 hun beslag moeten krijgen en het einddoel van een volledig geïntegreerde federatieve Unie. Als Duitsland daadwerkelijk dit federatieve Europa met nauw omschreven rechten voor de nationale staten nastreeft, zal het in de komende jaren bondgenoten zoeken voor die tussenliggende fase. Het zal nog buitengewoon lastig zijn die fase vorm te geven, met gecompliceerde verhoudingen tussen de voorhoede, de Unie en de verschillende instellingen, maar doorslaggevend is de politieke wil.

Hebben de andere grote staten die wil? Het Verenigd Koninkrijk voorlopig niet en voorlopig betekent hier langdurig. Het is al een wonder als het in de

komende jaren toe zal treden tot de EMU. Belangrijker is Frankrijk. Zal Frankrijk zich willen voegen in het Duitse spoor en een van de pijlers willen vormen van de voorhoede? De eerste Franse reacties zijn afhoudend geweest. De nationale identiteit van Frankrijk lijkt in het gedrang te komen door alleen al de gedachte om in federatieve samenwerking betrokken te raken. Toch is het de vraag of Frankrijk op den duur een alternatief heeft. Wil het samen met Duitsland de as blijven vormen van de Europese macht, dan zal het een weg moeten vinden om ook in de toekomst doorslaggevend te kunnen zijn. Dat is in een warrige, slecht georganiseerd en voornamelijk intergouvernementeel Europa van 25 of meer staten niet langer vanzelfsprekend. En een Duitsland dat zijn bondgenoten buiten Frankrijk om organiseert, is een regelrecht schrikbeeld dat niet alleen gevoed wordt door chauvinisme, maar ook door een lange geschiedenis.

Durf ik het grote Frankrijk niet voor te schrijven welke koers het moet varen, ik durf wel de stelling aan dat Nederland zich onverwijld in het Duitse spoor moet voegen. Het is de hoogste tijd dat Nederland de politieke wil uitspreekt om samen met anderen het concept van de grote Europese politieke federatie inhoud te geven; om voorop te lopen met gelijkgezinden, zonder de anderen van zich te vervreemden. Om zichtbare stappen vooruit zetten, zonder afbreuk aan de huidige instituties. In deze context past dus een krachtige inbreng in het finaliteitsdebat. De *founding fathers* van de Unie, waaronder Nederland, zouden het als een erezaak moeten beschouwen om dat debat aan te gaan, flexibel en creatief, maar zonder het einddoel uit het oog te verliezen.

Waar hebben wij het dan over? Niet over blauwdrukken, daar is nog nooit iets goeds uit gekomen. Ook de Duitse inbreng houdt zich daar verre van. Fischer biedt zelfs een keuze-menu: een sterke Europese Raad als Europese regering of een echte federatieve variant met een sterke executieve Commissie met een direct gekozen president. Schröder spreekt ook over het laatste, maar vermijdt daarbij het woord regering. Het gaat er in essentie om dat in die *finalité politique* de elementen een plaats krijgen, die enerzijds slagvaardig handelen mogelijk maken, anderzijds een democratische gang van zaken waarborgen.

Persoonlijk stel ik mij het volgende model voor als mogelijk sluitstuk van het proces:

- een sterk direct door de Europese burger gekozen EP, dat in staat is de vorming van de Europese executieve te bepalen en daarmee een vertrouwensrelatie onderhoudt;
- De Commissie zal die executieve rol als een echte Europese regering moeten gaan vervullen, met een volwassen democratische legitimatie, liefst middels een direct gekozen voorzitter;
- een senaat bestaande uit (regerings-)vertegenwoordigers van de lidstaten, naar analogie van de *Bundesrat*. De gedachte van een senaat van nationale parlementariërs naast het Europees Parlement wijs ik af. Dat versplintert de democratische controle en verzwakt de legitimatie van het rechtstreeks gekozen Europees Parlement.

- een Europese Grondwet waarin de rechten en plichten van de Europese burger nauwkeurig zijn vastgelegd, een vereenvoudigd Europees Verdrag met kernbepalingen van de Unie en een versterkt Hof van Justitie.

Op deze manier ontstaat een heldere structuur met een executieve, controlerende en wetgevende macht, naast uiteraard de reeds sterk aanwezige rechtstoets in de vorm van Hof. Dat model sluit niet alleen aan op de grondbeginselen van een federatie maar ook op de vroege denkbeelden over dat Verenigde Europa, de federale inspiratie die in en kort na de Tweede Wereldoorlog volop aanwezig was. Waar de Europese inspiratie van Monnet, Schuman en zelfs Churchill in de loop der tijden is vertaald in een ingewikkeld bouwwerk met federale, maar ook non-federale trekjes, is het zaak die Europese inspiratie te doen herleven. Terug naar de toekomst dus.

Heeft het dan mijn voorkeur om tot in lengte van dagen over de *finalité politique* van Europa te discussiëren? Nee, mijn diepste wens is juist dat het Europa-debat als zodanig op den duur niet meer zo vaak gevoerd *hoeft* te worden. Dat we in Europees en nationaal verband praten over dezelfde thema's – sociaal beleid, milieu, veiligheid – en niet steeds over de spelregels van de besluitvorming. Nu is Europa nog zodanig georganiseerd dat de besluitvorming te traag is en de democratische controle daarop te gebrekkig. In een meer communautaire, federale opzet hoeven we niet steeds te praten over de inrichting van Europa en hebben we meer tijd voor de dossiers zelf. Dat zou in zekere zin het einde van de traditionele Europa – discussie betekenen. Misschien zelfs wel van de traditionele Nederlandse buitenlandse politiek, zoals we die kennen. Daarmee ben ik aangekomen bij de vraag hoe wij ons in Nederland moeten organiseren om zo effectief mogelijk op de Europese ontwikkelingen in te spelen.

De traditionele buitenlandse politiek wordt voorbereid en uitgevoerd door het evenmin van tradities gespeende ministerie van Buitenlandse Zaken, met als één van de taken de ontwikkeling van en deelname aan supranationale instellingen op Europees niveau. In het derde kabinet-Drees waren zelfs twee ministers van Buitenlandse Zaken. Zoals Luns over zijn collega zei: 'we doen het met z'n Beyen'. Juist die tweede minister Beyen heeft zich in bijzondere mate ingespannen voor Europa en is dan ook in de ogen van de latere geschiedschrijvers een van de stichters van de Europese Gemeenschap. Toch is dat experiment maar van korte duur geweest. Sinds de jaren zeventig zetelen weliswaar opnieuw twee ministers op Buitenlandse Zaken, maar er is er maar één die het buitenland doet. De minister zonder portefeuille is belast met de nagenoeg volledig af te scheiden ontwikkelingssamenwerking. Zonder daar een waardeoordeel over te willen vellen, heb ik de indruk dat ondanks de ambtelijke herschikking van de Herijtingsoperatie, Buitenlandse Zaken net zo goed zou kunnen worden gesplitst in twee geheel zelfstandige delen.

Wie zegt dat Europa steeds meer binnenlands beleid is, trapt een open deur in. Wie zegt dat ook buitenlands beleid steeds meer Europa is, heeft evenzeer

gelijk. Het merkwaardige is dat die twee uitspraken los van elkaar worden gedaan en los van elkaar **blijven** staan. Ik wil proberen die twee te koppelen.

Ik onderscheid de volgende terreinen: de interne coördinatie van de Nederlandse inbreng in vakraden, de horizontale vraagstukken van uitbreiding en hervorming, en de externe Europese politiek. Alle drie vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. In de praktijk blijkt de interne coördinatie een moeizame opdracht te zijn. De feitelijke coördinatie binnen Nederland -voor zover mogelijk- is in handen van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Hij is bovendien verantwoordelijk voor de horizontale vraagstukken. Staatssecretaris voor Europese Zaken is dan ook een betere benaming.

De minister van Buitenlandse Zaken zelf is, als het om Europa gaat, eerder buitenspeler dan spelbepaler. Veel laat hij over aan zijn staatssecretaris. Dat is niet alleen een Nederlands probleem. Ministers van Buitenlandse Zaken zijn vooral druk met bilaterale contacten en multilaterale bijeenkomsten. Europese coördinatie is voor hen **Nebenbei**. Meer en meer is de Algemene Raad dan ook verworpen tot een Raad voor Europees buitenlands beleid en dat is heel wat anders dan de oorspronkelijk bedoelde **regiegroep**.

Op deze manier dreigt de Algemene Raad te marginaliseren. Aan de ene kant rukken de vakraden op, aan de andere kant de Europese Raad met het daarbij behorende mediacircus. Europa is **Chefsache** geworden en daar kan geen minister van Buitenlandse Zaken tegenop. Het staatsrechtelijk gelijk van voormalig minister Van den Broek moest het al onder Lubbers afleggen tegen de internationale praktijk.

De minister-president en de staatssecretaris voor Europese Zaken vormen in Nederland een sterk duo. Afgezien van hun persoonlijke kwaliteiten, ligt dat voor een deel aan de partijpolitieke band tussen hen beiden. Voor een andere deel ligt het aan de ongelukkige omstandigheid dat minister Van Aartsen door diens eigen partijpolitieke achtergrond gedoemd is in het Europa-debat een terughoudende rol te spelen. Ontegenzeggelijk drukte zijn voorganger een grotere eigen stempel op het Europabeleid. Toch moest ook die, als het om Europa ging, zowel naar beneden als naar boven delegeren. Dus ook los van de persoon die het ministerschap bekleedt, is er een schier onstuitbare trend die de positie van de minister van Buitenlandse Zaken in het Europees beleid minimaliseert.

De afgelopen jaren zijn reeds verschillende suggesties gedaan om de interne coördinatie van het Europees beleid te versterken. Die suggesties zullen de positie van de minister van Buitenlandse Zaken er niet beter op maken. Zo wordt bijvoorbeeld gepleit voor de verhuizing van de staatssecretaris Europese Zaken naar de kantoren van de premier, al dan niet met de daarbij behorende ambtenaren en diplomaten van het DG Europese Samenwerking. Maar wat levert dat op? De minister-president kan nu ook al rijkelijk beschikken over de informatie en deskundigheid van Buitenlandse Zaken, dus is een herindeling niet nodig. Een Europees staatssecretaris bij Algemene Zaken sloop bovendien het hart uit Buitenlandse Zaken. Buitenlands beleid is **overall** steeds meer Europees beleid,

ook als het niet over de interne coördinatie of horizontale vraagstukken gaat. Veiligheidsbeleid wordt met de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid, meer en meer bepaald door Europese afstemming. Midden-Oosten, Afrika, Rusland- of Chinabeleid, alles komt in het teken te staan van de voortschrijdende politieke integratie in Europa. Wie Europa weghaalt van Buitenlandse Zaken mutileert niet alleen de minister, maar ook het buitenlands beleid zelf. Geen goed idee dus.

Een andere suggestie komt er op neer dat Europees beleid in handen wordt gegeven van een aparte minister, die dan tevens vice-premier moet zijn. Ad Melkert heeft daar vorig najaar, in navolging van Jacques Delors, voor gepleit. De gedachte is dat op deze manier het politieke belang van de Europese integratie wordt benadrukt en de coördinatie op het gewenste zware niveau worden gebracht. Interessant, maar leidt het tot een bevredigende uitkomst? Voor alle duidelijkheid: het streven naar een zwaardere politieke invulling van het Europees beleid steun ik van harte. Een apart daarvoor vrijgestelde minister ontmoet echter in Nederland enkele fundamentele bezwaren. In de eerste plaats wordt de minister van Buitenlandse Zaken een essentieel onderdeel van zijn politieke verantwoordelijkheid ontnomen. Als de bijzondere Europa-minister niet onder de premier ressorteert maar inwoont bij Buitenlandse Zaken, roept dit vervolgens de vraag op of drie ministers op een departement niet teveel van het goede zijn. Ik kan mij niet goed voorstellen dat de PvdA, in een poging om dit bezwaar te ondervangen, ontwikkelingssamenwerking zou willen onderbrengen bij een staatssecretaris. Ook mijn partij is van oordeel dat het belang daarvan behartiging op ministersniveau vergt. Een minister voor Europese integratie zou voorts weinig politieke plechtankers hebben en in sterke mate afhankelijk zijn van de minister-president voor zijn krediet. Veel van wat hij doet speelt zich immers in de grote Europese bureaucratie af en buiten het blikveld van de burgers.

De titel van vice-premier zal dat niet veranderen. De gedachte daarachter is dat de interne en externe regie over Europees beleid in handen komt van de hoogst mogelijke politieke representant van de regeringsleider. In het Britse stelsel, mogelijk zelfs in het Franse, is zoiets voorstelbaar. In coalitiekabinetten van Hollandse snit ligt dat niet voor de hand.

Beide suggesties zouden de marginalisering van de minister van BZ verder in de hand werken. Volgens mij is er echter alle reden om de neerwaartse spiraal om te buigen en de minister van Buitenlandse Zaken weer een spilfunctie te laten vervullen. Buitenlands beleid zonder Europa is immers geen beleid.

Ik ben voor het **herstel** van de betekenis van de minister van Buitenlandse Zaken. Beter gezegd: voor de modernisering van het ministerschap van Buitenlandse Zaken. Gelet op het toenemende belang van de interne coördinatie van de Europese dossiers als van de Nederlandse bijdrage aan het toekomstdebat, moet de minister van Buitenlandse Zaken weer de katalysator zijn, de spin in het web van de Europese politiek. Dat zou een sprong vooruit zijn en tegelijkertijd ook een handreiking naar het verleden. Terug naar de toekomst dus. Europa moet de

hardcore van de buitenlandse **business** zijn, maar dat vraagt dan wel een ander type ministerschap en een andere organisatie op Buitenlandse Zaken.

Drie elementen zijn daarvoor bepalend. In de eerste plaats moet het rigide onderscheid tussen buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking worden doorbroken. In een volgend kabinet moet gekozen worden voor een constructie zoals die nu bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat: een minister die de algemene verantwoordelijkheid draagt voor het binnenlands bestuur en een andere minister die specifieke onderdelen behartigt en daarbij breed inzetbaar is. Zo kan het ook op Buitenlandse Zaken: geen minister voor Ontwikkelingssamenwerking, maar een minister die een bredere verantwoordelijkheid draagt, voor ontwikkelingsvraagstukken maar ook voor andere relevante onderdelen van het buitenlands beleid. Daarbij is te denken aan bijzondere relaties (Suriname, Indonesië) of regio's. Noem het pakket Internationale Samenwerking. De Minister van Buitenlandse Zaken krijgt daarmee de ruimte om zich te concentreren op de strategische hoofdlijnen van het buitenland- en veiligheidsbeleid en de Europese integratie. Tussen beide ministers bestaat weliswaar geen hiërarchie (dat kan alleen in een kernkabinet waar D66 voorstander van is) maar wel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij ik er van uit ga dat de samenwerking collegiaal en flexibel is.

In de tweede plaats zal de Minister van Buitenlandse Zaken zich ook daadwerkelijk moeten concentreren op Europa. Dat betekent een gezaghebbende rol in dossiers die Europese regeling vergen, maar ook een binnenlandspolitieke component hebben, van fiscale harmonisatie tot landbouwbeleid. Hij zal ook een rol moeten spelen in het netwerk van de Europa-architecten en dat niet exclusief kunnen overlaten aan een staatssecretaris. Dat vraagt dus om een breed georiënteerde politicus. Geen carrièrediplomaat, ook geen specifiek mensenrechten-deskundige, geen buitenspecialist van de oude stempel, maar een politieke bestuurder die kan managen met bevlogenheid en idealisme. Het is de tragiek van minister Van Aartsen dat juist hij die brede achtergrond bezit en toch die rol niet heeft kunnen vervullen. Hij opteerde voor de rol van de klassieke minister van Buitenlandse Zaken, uitgerekend in een tijd dat het steeds moeilijker wordt om aan **die**rol inhoud te geven.

De minister van Buitenlandse Zaken nieuwe stijl zal ook een bijzondere politieke en persoonlijke verhouding met de minister-president moeten onderhouden. Tijdens de formatie moet dat een relevant criterium zijn. Alleen dan kan de minister van Buitenlandse Zaken betekenisvol functioneren. Dit criterium is in de laatste formatie onvoldoende gewogen. Het lijkt mij eerlijk gezegd nog belangrijker dan de partijpolitieke zetelverdeling.

Ten slotte is het van groot belang dat de ambtelijke dienst voor het Europees beleid het vereiste niveau heeft. Om dat niveau te bereiken, zijn al voorstellen gedaan om Buitenlandse Zaken volledig op te nemen in de Algemene bestuursdienst. Ik zie echter meer in een systeem waarbij ambtenaren van andere ministeries tijdelijk worden opgenomen in de rijen van Buitenlandse Zaken om specifieke knowhow te leveren, liaison te zijn met het eigen departement en

internationale ervaring op te doen die ook op de vakdepartementen noodzakelijk is. Dit systeem kan ook wederkerig zijn. Buitenlandse zaken is een gewoon ministerie maar met buitengewone taken. Dat vraagt om buitengewone vaardigheden.

In mijn inleiding vanmiddag heb ik een politiek standpunt willen schetsen over de toekomst van Europa en de ambitie die Nederland aan de dag zou moeten leggen. Een duidelijke keuze in het einddoel zonder blauwdruk-denken. Een duidelijke keuze voor de opstelling van Nederland: aansluiting bij de federatieve en democratische gedachte en zichtbare stappen op de weg daar naar toe. Voor de nationale politiek moet dat een imperatief zijn en partijen moeten hun keuze voorleggen aan de kiezers. In de volgende formatie zal die duidelijke koers moeten worden vastgelegd. En ten slotte: Europa is onze toekomst en die toekomst moet ook in politieke zin goed worden georganiseerd. De minister van Buitenlandse Zaken nieuwe stijl moet hierin het voortouw hebben. Dat vraagt om ambitie, elan en verbindende kracht. Alleen zo kunnen we terug naar de toekomst.

De toekomst van de Europese Unie

Drs A.P.W. Melkert*

.....

Ik wil vandaag spreken over het **politieke** tekort in de Europese Unie. Over het risico dat van een teveel aan technocratisch bestuur te weinig appèl uitgaat op de belangstelling van de burgers. Over de erosie van publieke steun voor de Europese integratie die hiervan het gevolg kan zijn. Het is temeer van belang hierover te spreken nu we aan de vooravond staan van twee ontwikkelingen die een schok teweeg zullen brengen in de decennialang vrij geleidelijk verlopen groei van de integratie. De ene is de meer en meer tastbare invoering van de euro als enig betaalmiddel. Dit zal veel burgers voor het eerst confronteren met vragen over aanspreekbaarheid op en aansprakelijkheid voor succes en falen. Daarmee zal de behoefte toenemen aan een algemeen bekend adres voor vragen en klachten. De andere is de nu snel in een beslissende fase komende uitbreiding van de EU met de landen van Midden- en Oost-Europa, die grote druk kan leggen op de interne economische, monetaire en politieke cohesie van de Unie. Dat de hieraan verbonden risico's moeten worden aanvaard is goed en koel te beredeneren op grond van de lessen uit het verleden en met het oog op het verlichte eigenbelang op de lange termijn. Met minder grijpbare kanten (soliditeit van bestuur, sociale achterstanden, de situatie aan de nieuwe buitengrenzen van de Unie) kan geen rekening worden gehouden omdat we het eenvoudigweg niet weten. De vraag is wel: hoe zullen straks de burgers uit het welvarende deel van Europa over de streep worden getrokken van verdragswijziging en mogelijke referenda? Wie of wat belichaamt het gemeenschappelijk gezag dat daarbij nodig is, ook al zal er primair nationaal moeten worden besloten?

Ik memoreer deze twee markante momenten om tot het hoofdpunt van mijn betoog te komen, nl. dat de missie van de Europese Unie moet worden verduidelijkt, dat het politieke tekort moet worden verminderd en dat bij institutionele hervorming niet alleen of vooral moet worden nagedacht over vernieuwing, maar allereerst naar verbetering van de werkwijze binnen bestaande kaders moet

.....

*) Voorzitter PvdA Tweede Kamerfractie

worden gestreefd. Versterking van de politieke articulatie van besluitvorming op alle niveaus van de Unie is daarbij het oogmerk. Indien de voorwaarden hiervoor niet zullen worden verbeterd neemt het risico van afzijdigheid of zelfs afkeer bij Europese burgers toe. Ik wil het fenomeen niet groter maken dan het is: maar aan het signaal van protest rondom grote internationale bijeenkomsten mogen we niet schouderophalend voorbij gaan. Als ik nog een keer die twee markante momenten noem hoeven we maar aan deze scenariovragen te denken om een idee te krijgen van de urgentie: hoe zullen mensen reageren als onverantwoorde nationale beslissingen in een of meer lidstaten tot economische problemen voor de EMU als geheel leiden? En wat zullen mensen ervan vinden als toetredende lidstaten een economisch en politiek blok aan het been van de Unie blijken of de nieuwe binnengrenzen onduldbare gaten blijken te vertonen en migratie en criminaliteit uitlokken?

Dit zijn allerm minst redenen om de invoering van de euro te betreuren of de uitbreiding op ijs te zetten. Het historisch belang vraagt juist een groot verantwoordelijkheidsbesef en een navenante inzet. Maar juist omdat dergelijke ingrijpende vragen zich zouden kunnen opdringen is het nodig om de legitimatie van het handelen van zowel de lidstaten als de Unie-organen te versterken. De Top van Nice is in dit opzicht tekortgeschoten. Het Ierse Referendum van de Onthouding (***If you don't know vote no!***) is dan ook als een zware waarschuwing te beschouwen. Als dit in Ierland kon gebeuren, in een land met een zo positieve perceptie van de Europese samenwerking, dan kan dat overal. De Europese verkiezingen in 2004 zijn dan ook in de huidige omstandigheden geen lonkend perspectief, zeker niet in Nederland waar in '99 de opkomst al verontrustend laag was.

Nu staat wel vast dat er geen blauwdruk bestaat, en ook niet kan bestaan, van de weg waarlangs een breed gedragen democratische Unie verder vorm zou moeten krijgen. In haar gehele geschiedenis is van de ***sui generis*** constructie een enorme uitdaging en kracht uitgegaan die in de wereld haar gelijke niet kent. We mogen ook niet vergeten dat de democratische legitimatie op Unie-niveau stapsgewijs is gevolgd na de integratiebesluiten van de regeringsleiders en bovendien nog volop in ontwikkeling is nadat het Verdrag van Amsterdam het Europese Parlement nieuwe ruimte heeft geboden. Het probleem is echter niet dat we voor morgen en overmorgen nog niet kunnen vermoeden hoe de samenwerking er dan uitziet; het probleem is dat de stappen vooruit die vandaag kunnen worden gezet te laag op de agenda staan. Ik vraag me af of dat ook niet in de hand wordt gewerkt door een op zichzelf begrijpelijk verlangen om te spreken of te speculeren over de 'finalite' van de integratie. Het was naar mijn mening positief dat Joscha Fischer in mei 2000 het debat opende. Dat deed hij op de Humboldt-universiteit. Op veel plaatsen werden andere bijdragen geleverd. Tony Blair op de beurs in Warschau. Lionel Jospin in het Maison de la Radio in Parijs. Maar nooit – zichtbaar voor alle burgers – op de plaats waar het aan de orde zou moeten zijn, in het Europees Parlement of wellicht in een openbare zitting van de Europese Raad. Dat maakt de Europese integratie zo diffuus en daarom voor de burgers

ook te weinig aanspreekbaar. Het is van belang in de komende jaren de politieke wil te bundelen om letterlijk en figuurlijk de focus beter te richten: op gezaghebber bijeenkomsten met zichtbaarder Europees leiderschap – institutioneel en uiteindelijk ook in persoon; en gericht op de ontwikkeling van een herkenbare politieke en maatschappelijk orde die bouwt op de karakteristieken van de natiestaten waaruit de Unie groeit.

Daarover wil ik een aantal nadere opmerkingen maken, zonder te pretenderen dat deze volledig uitgewerkt zijn; laat staan dat sprake zou zijn of kunnen zijn van een uitputtende opsomming. In ieder geval wil ik het belang dienen van verdere meningsvorming en gedachtewisseling in Nederland, nu ook de regering enkele hoofdlijnen heeft geformuleerd die binnenkort in de Kamer zullen worden besproken.

Voorop staat en moet staan de vraag welke politieke en maatschappelijke ontwikkeling wordt nagestreefd in de grote Europese ruimte die is ontstaan. De gemeenschappelijke markt, gebaseerd op rechtszekerheid en effectiviteit is een gegeven, nog niet geperfectioneerd, maar wel het fundament onder de integratie. Daarbovenop ontwikkelen zich de contouren van een grote interne ruimte van solidariteit en samenwerking en van een externe manifestatie als vooraanstaande macht in de mondiale betrekkingen.

Over richting en tempo van deze ontwikkeling bestaat zeker nog geen overeenstemming. Voorlopig domineren nog de landbouw, de interne markt en de Economische en Monetaire Unie het handelen van de Unie. Maar het volgende stadium dient zich nu snel aan. Het zal er nu om gaan de kracht en de opbrengst van de interne markt dienstbaar te maken aan het bereiken van breed gedeelde maatschappelijke meerwaarde – voor iedereen bereikbaar, van noord tot zuid en van west tot oost. En in dat volgende stadium zal de Unie ook meer en meer geroepen en gedwongen zijn haar opstelling te bepalen ten opzichte van de Verenigde Staten en Rusland. Hoeveel vooruitgang er ook is geboekt met het aantreden van de Hoge Vertegenwoordiger Solana, het is in institutioneel opzicht – vriendelijk gezegd – onoverzichtelijk, zoals het nu gaat. Ook daarachter gaat de vraag schuil hoe uiteindelijk ten opzichte van de burgers van de Unie de verantwoordingsplicht is geregeld over de Europese rol in de wereld.

Wie de wenselijkheid en/of onvermijdelijkheid van deze volgende stadia erkent zal niet meer bezorgd raken over de jarenlang veronderstelde spanning tussen verbreding van de Unie enerzijds en verdieping van de samenwerking anderzijds. Het is noodzakelijk en ook mogelijk dat deze hand in hand gaan. De trajecten naar uitbreiding en verdieping verlopen echter verre van synchroon. De Unie dreigt in problemen te raken doordat de tijd die gemoeid is met de drie grote (interne) vraagstukken van de komende tijd zeer krap lijkt om een goede onderlinge samenhang te kunnen waarborgen. Die vraagstukken zijn:

- de toelating tot de Unie van kandidaat-lidstaten (vanaf 2003?)
- de afbakening van het communautaire domein (subsidiariteit) en de versterking van de instellingen tijdens de IGC 2004.
- de besluitvorming over de financieringsagenda van 2006.

Waar knelt het bij de afstemming? Duidelijk is al geworden de neiging tot oneigenlijke koppeling van de uitbreiding aan de cohesiefondsen voor de zuidelijke regio's (Spanje). Aan de andere kant houden de toetreders elkaar angstvallig in de gaten, waardoor de druk blijft bestaan die ertoe kan leiden dat de selectie van nieuwe lidstaten en de fasering van hun toetreding niet op merites van de prestatie van ieder afzonderlijk land, maar op basis van politieke groepsdwang zal geschieden. Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en geografische accentverschuiving in de regionale steunverlening zijn onontbeerlijk voordat een evenwichtig financieel pakket in 2006 tot stand kan komen. Met in het vooruitzicht verkiezingen in Duitsland en Frankrijk in 2002, Europese verkiezingen in 2004 en het aantreden van een nieuwe Commissie in 2005 wordt het krap in de agenda.

Daar komt dan nog bij de IGC in 2004. Nadat de Duitse bondskanselier een steen in de vijver had gegooid heeft de Nederlandse regering een voorzichtige, realistische positie betrokken. Terecht wordt vanuit het Nederlands belang benadrukt dat versterking van de macht van de supranationale instellingen (Commissie en Parlement) niet per definitie ten koste zou moeten gaan van die van nationaal ingebedde organen (de Raad en de nationale parlementen).

De posities tot nu toe overziend lijken zich kansen af te tekenen om de weg in te slaan naar een Europese Constitutie en tegelijk daarbinnen de 'federatie van natie-staten', naar het aambeeld van Delors, als normerend kader voor de toekomst vast te leggen. Dit zou nieuwe kansen bieden zowel de ruimte voor als de begrenzing van de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het hoger gelegen Europese niveau vast te leggen.

Het opvatten van deze taak zou echter niet alleen mogen uitgaan van verbetering van het institutionele evenwicht binnen de Unie. De Nederlandse politiek staat voor de taak een koers uit te zetten die betere voorwaarden schept voor publieke belangstelling in eigen land en tegelijk gewicht in de schaal legt ten opzichte van de andere lidstaten. Traditioneel heeft ons land zich opgeworpen als protagonist van verdergaande integratie op supranationale grondslag, onder het motto dat daardoor de belangen van de kleinere en grote lidstaten beter op één noemer zijn te verenigen. Als beginsel van geordende institutionalisering is hiervoor nog steeds veel te zeggen. De vraag klemmt echter steeds meer hoe deze koers zich verhoudt tot veranderende realiteiten, zoals:

- de trekkracht van Frankrijk om de 'federatie van natie-staten' niet alleen als doel op zichzelf na te streven maar ook als grootste gemene deler tussen de lidstaten te realiseren;
- de vastbeslotenheid van met name Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen om de gemeenschappelijke markt en de intergouvernementele samenwerking als standaard van de integratie te beschouwen;
- de restricties aan Duitse zijde, ingegeven door de sterke positie van de Länder, om tot een verdergaande overdracht van bevoegdheden te komen;

- de uitbreiding met zoveel meer lidstaten die, ook al door de diversiteit aan economische ontwikkeling en politieke cultuur, aanzienlijke druk zullen zetten op verdere verdieping van de integratie;
- de ook in Nederland toenemende zakelijkheid zo niet scepsis in de publieke opinie over het appèl dat uitgaat van de Unie en over de dienstbaarheid daarvan aan ons nationaal belang.

Het zou dus kunnen zijn dat een te vergaande fixatie op de grote designs voor de toekomst (mede gestimuleerd door de vergezichten van Fischer en Schröder) in de weg staat aan praktisch nadenken en schrander handelen gericht op verbetering van de werkwijze binnen de gegeven kaders. Naarmate daardoor de rol van de politiek (ten opzichte van de technocratie) wordt versterkt zullen daarmee weer mogelijkheden ontstaan voor verkleining van de afstand tussen politiek en burger. In de notitie van de regering over de toekomst van de Europese Unie lijkt dit besef ook tussen de regels door te klinken.

Indien deze gedachtegang hout snijdt is het de moeite waard te verkennen op welke inhoudelijke punten en met welke institutionele aanpassingen in Brussel en in eigen huis het profiel van de Nederlandse Europapolitiek scherper zou kunnen worden getekend en uiteindelijk ook meer van invloed zou kunnen zijn op gebeurtenissen die alle Nederlanders steeds meer zullen raken.

Inhoudelijk heeft de regering reeds de goede weg gewezen door in te stemmen met snelle vrijmaking van het verkeer van werknemers van straks toegetreden nieuwe lidstaten. Dit kan uiteraard van betekenis zijn zolang het aanbod op onze arbeidsmarkt krap blijft. Ook als signaal gaat hier kracht van uit: vertrouwen in de uitbreiding, vertrouwen ook in de betekenis voor mensen in de nieuwe landen en in ons eigen land. Het is nu vervolgens van belang dat het niet hierbij blijft. Waarom niet met een aantal toekomstige partners bilaterale afspraken maken die vooruitlopen op de feitelijke toetreding? En waarom niet gericht gekeken naar wat in bepaalde sectoren gevraagd en in naburige landen geboden kan worden (bijvoorbeeld verpleegkundigen uit Polen). Gegeven de waarschijnlijkheid dat de meeste mensen zich hier slechts tijdelijk zullen vestigen zou hiervan ook een economische impuls kunnen uitgaan naar – in dit geval – Polen, hetgeen ook ons eigen belang van economische groei en stabiliteit oostwaarts zou dienen.

Een tweede voorbeeld van een terrein waar een Nederlands initiatief bredere betekenis zou kunnen hebben is de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Gevreesd moet worden voor een patstelling die kan ontstaan tussen Duitsland en Frankrijk en voor oneigenlijke dwarsverbanden die kunnen worden gelegd met de regionale verdeling van de structuur- en cohesiefondsen. Het valt niet goed in te zien hoe het vooruitschuiven van drastische ingrepen samen zou kunnen gaan met het dienen van een versnelde integratie van de nieuwe lidstaten, ook door tijdelijke steun op landbouwgebied. Zonder bereidheid tot aanpassing zou de totaalrekening wel eens hoger kunnen worden dan de burgers van de huidige Unie zouden willen betalen. Het zou een grote fout zijn dit

ten koste te laten gaan van de kwaliteit van de uitbreiding. Nederland kan hier gewicht in de schaal leggen door zelf bereid te zijn het beroep op de landbouwfondsen drastisch te verminderen.

In de derde plaats kan ons land bijdragen aan het verkennen van een invulling van de in het Verdrag van Nice geopende mogelijkheid tot 'versterkte samenwerking' binnen een groep van lidstaten. Tot op heden is hiervan nog nergens veel vernomen, maar toch zou van de zichtbare wil van een aantal lidstaten om op een aantal terreinen het *acquis communautaire* te overstijgen een belangrijk – tweeledig – effect kunnen uitgaan. Aan de ene kant als trekpaard naar lidstaten die nog niet meteen, maar graag wel later aansluiting zouden willen vinden. Aan de andere kant als buffer naar lidstaten die niet verder willen gaan in verdieping van de integratie en dan toch gedwongen zullen blijven om zich meer te richten op het volgen van de voorhoede. Waaraan valt te denken? Aan asiel- en immigratiebeleid; politie- en justitiesamenwerking; erkenning van diploma's; facilitering van grensarbeid; om een paar voorbeelden te noemen van terreinen die vooral het verkeer van personen aangaan. Ook op het terrein van de tweede pijler zouden initiatieven de moeite waard zijn, maar het is de vraag of de tijd rijp is de drie grootste landen zonder de druk van een algemene verdragswijziging op één noemer te krijgen voor bijvoorbeeld de bundeling van krachten in de Veiligheidsraad of in het IMF.

Tenslotte ligt er nog een hoogst actuele opgave. Nu de eurobiljetten over ons land zijn uitgerold komt het potentiële moment naderbij dat we de spanning gaan ervaren tussen de integrerende kracht van de euro aan de ene kant en de divergerende invloeden van het ontbreken van een gecoördineerd economisch beleid aan de andere kant. Het kan zijn dat collectieve wijsheid de ministers van Financiën of de regeringsleiders in staat stelt langs alle denkbare klippen te laveren zodat als bij toverslag de inflatieniveaus en rentevoeten in de lidstaten zullen convergeren. Het kan ook zijn dat er tegenstellingen aan het licht treden. In ieder geval moet rekening worden gehouden met een toenemende roep om politieke verantwoording in de economische coördinatie. Het Franse pleidooi voor een 'economische regering' is in de afgelopen jaren door Nederland met scepsis tegemoet getreden. Inmiddels kan toch geen twijfel meer bestaan aan het breed gedeelde respect voor de onafhankelijkheid van de ECB. Meer dan voorheen is er iets voor te zeggen de economische coördinatie zichtbaarder te organiseren en te verantwoorden.

Hier ligt ook een verband met andere kwesties van institutionele aard, bezien vanuit de zorg om het politieke tekort. Ik zie een paar mogelijkheden die ik nog kort wil toelichten. De klassieke Nederlandse reflex als het gaat om institutionele veranderingen ligt in het benadrukken van de instrumenten bij uitstek om de communautarisering te versnellen: versterking van de rol van de Commissie, uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming door de Raad en volledige zeggenschap van het EP over het communautaire beleid. Ik wil niet ter discussie stellen dat stappen in deze richting het Nederlands belang dienen. Maar ik plaats er wel twee kanttekeningen bij. De ene is dat – na Nice – twijfel gewettigd is of op de

kortere termijn realistische vooruitzichten bestaan dat het die kant ook op gaat. De andere dat indien dat al het geval zou zijn daarmee niet in alle opzichten de afstand tot de Nederlandse burger zou worden verkleind.

We doen er daarom goed aan te verkennen wat er in de gegeven omstandigheden dan wel zou kunnen gebeuren en hoe het politieke tekort van de Unie ten opzichte van de burgers zou kunnen worden verminderd. De eerste mogelijkheid betreft een politieke versterking van de werkwijze van de Raad. Die is nodig om een natuurlijker inbedding van de bijeenkomsten van de Europese Raad in het geheel van het werk van de Raad te bevorderen. Dat wil zeggen: bijdragen aan het normaliseren van ontmoetingen van de regeringsleiders, zonder de toeters en bellen die er nu nog bij horen mogelijk ook in een hogere frequentie van bijeenkomen. Het vooruitzicht dat Brussel vaste vergaderplaats wordt past hierin. Een zichtbaar platform van voorbereiding en follow-up in Brussel zou dit doel kunnen dienen: de (nieuwe) Coördinatieraad, bestaande uit ministers van Europese Zaken. De Algemene Raad kan zich dan bezighouden met het omvangrijke netwerk van externe betrekkingen. Daarmee komt ook een politiek dak te staan op het huis van COREPER, dat weliswaar voortreffelijk werk verricht, maar natuurlijk zonder directe verantwoordingsplicht naar de burger.

Het noemen van de ambtelijke voorbereiding brengt me ook bij het nauw verwante tweede punt, de minister van Europese Zaken in Nederland. **By the way:** een uit zijn verband gerukt citaat heeft de indruk gewekt dat naar mijn mening Nederland in Brussel te vaak de boot zou missen. Ik wil hier nog eens plechtig onderstrepen dat over het algemeen terecht veel waardering bestaat voor het werk op onze Permanente Vertegenwoordiging. Ook tijdens mijn verblijf op het ministerie van SZW heb ik niet dan met plezier en respect met onze mensen in Brussel gewerkt.

Nu terug naar het hoofdpunt: de benoeming van een minister van Europese Zaken zou ook in eigen land bijdragen aan herkenbaarder politieke leiding van de Europese coördinatie tussen de departementen en in de Ministerraad. Het gaat hier in wezen om het versterken van de binnenlandspolitieke poot van het ministerie van Buitenlandse Zaken en ik begrijp heel goed dat het aan de Bezuidenhoutseweg even wennen zou zijn. Maar het is een illusie dat een minister van Buitenlandse Zaken (om een mogelijk misverstand te voorkomen: ik spreek hier slechts over de functies, niet over personen) de tijd en de belangstelling zou vinden om zich te mengen in de afwegingen die relevant zijn voor tal van kwesties op het terrein van vakdepartementen. En het is niet te verwachten dat een staatssecretaris, hoe competent als persoon ook, binnen de Ministerraad hetzelfde gewicht zal kunnen verwerven als een minister. Ook voor besprekingen in de andere lidstaten zou de persoon van een minister van Europese Zaken zeker van voordeel zijn. En dit geldt **a fortiori** in geval een coördinatieraad in Brussel het licht zou zien.

Ik pleit ervoor in de komende tijd beide opties nog eens goed te doordenken op de voors en tegens en de bijkomende gevolgen. Het staat voor mij vast dat de nieuwe Europese tijd die met de komst van de euro wordt gesymboliseerd ook

aanpassingen in onze werkwijze en verantwoording vereist. Voor Buitenlandse Zaken ligt hier een opdracht en een kans.

Twee andere mogelijkheden liggen meer in de Europese arena, maar zouden zeker bijdragen aan versterking van de band met de burger. De eerste is nu opgenomen als doelstelling in het PvdA-verkiezingsprogramma: Europese lijstvorming bij de Europese verkiezingen en het daarmee mogelijk maken dat de voorzitter van de Commissie uit een van de lijsttrekkers wordt gekozen door het Europees Parlement. Een dergelijke indirecte verkiezing zou als een stap kunnen worden gezien op weg naar uiteindelijke directe verkiezing; wezenlijker voor de korte termijn zou zijn dat van Europese partijvorming een stimulerende werking uitgaat op methoden van mobilisatie van en verantwoording jegens Europese kiezers.

De tweede mogelijkheid kent zeker haken en ogen en is ook verbonden met verschillende zienswijzen op de toekomst van de Unie. Toch staat op de agenda van Laken de rol van de nationale parlementen en daar is ook echt wat voor te zeggen nu voor de overzienbare toekomst wel vaststaat dat de Europese constructie een meervoudige dimensie behoudt, met diverse vormen van intergouvernementele afstemming naast de communautaire methode. Ik meen dat we er goed aan doen na te gaan hoe de aansluiting van nationale parlementen zou kunnen worden versterkt. De hiermee verbonden gedachte aan een senaat van vertegenwoordigers uit nationale parlementen zou ook vanuit Nederlands oogpunt van belang kunnen zijn om de herkenbaarheid voor de nationale **constituency** te vergroten. Dat zou echter niet ten koste mogen gaan van de evolutie van de rol van het Europees Parlement dat in het hart van de democratische controle moet blijven. Dat is dus nog wel een breinbreker. Misschien dat aan een beperkte functie en beperkte frequentie van bijeenkomsten zou kunnen worden gedacht. Wellicht zijn ook andere vormen denkbaar om de complementaire functie van de nationale democratische organen een plaats te geven in de balans van de instituties. Ik pleit voor een verdere verkenning.

Afrondend, geen van de mogelijkheden is een panacee voor het probleem dat de EU vanaf het begin met zich heeft meegedragen: een schepping van bovenaf, door nationale parlementen in uiteenlopende omstandigheden gefiatteerd. In de deels federale fase waarin we nu komen te verkeren als gevolg van de onomkeerbare introductie van de euro zijn echter initiatieven nodig om niet het risico te lopen dat deze schepping van bovenaf de grond onder de voeten voelt wegzakken. Initiatieven die inhoudelijke leemtes opvullen. En initiatieven die structuren scheppen waarbinnen politieke aanspreekbaarheid beter wordt geregeld. Het politieke tekort wordt verminderd.

Nederland heeft alle recht en reden om zich als **founding father** te laten gelden. Ook in de bilaterale betrekkingen met Duitsland, Frankrijk en het VK en zeker in verdieping van de afstemming binnen de Benelux. Ik hoop dat u met mij dit gevoel van urgentie deelt, ook al weten we dat na fases van zorg het proces van integratie altijd weer momenten van hoop en blijvende vooruitgang wist te bereiken. Er is ook ontzaglijk veel bereikt. Mijn generatie heeft een dure plicht om

hierop voort te bouwen. De reikwijdte van de Europese Unie strekt zich nu zo ver uit dat een terugkeer naar oude verhoudingen ondenkbaar is.

Maar toch: als de burgers in de Unie op te grote afstand blijven en zich onthouden op momenten dat hun actieve steun broodnodig is om het ideaal van het democratisch Europa keer op keer te bevestigen en te versterken: dan loopt de Europese toekomst averij op. En ruiken juist Europeanen van het eerste uur en hun navolgers het gevaar; een point of return is nooit ver weg.

Europe is asleep, it's time to awaken her!

Prof mr dr J.P. Balkenende*

Met deze **wake-up call** probeerden dertien Europese ex-regeringsleiders recentelijk aandacht te vragen voor de noodzaak van hervorming van de Europese instituties en voortgang van de Europese integratie. Het is de vraag of ook zonder deze oproep niet een nieuwe beweging op het gebied van Europese samenwerking tot stand zou zijn gekomen. Na 11 september 2001 zijn velen er immers van overtuigd dat veiligheid – niet alleen wat betreft tegengaan van geweld maar ook breder: maatschappelijke en sociaal-economische veiligheid – gebaat is bij een betekenisvolle Europese Unie. De aanstaande toetreding van nieuwe landen versterkt dit alleen maar. Nog maar net aan het begin van de 21^e eeuw, staat Europa voor nieuwe uitdagingen.

Christen-democraten hebben aan de wieg gestaan van de Europese samenwerking. Te lang was Europa verscheurd door conflicten, machtsstrijd en belangentegenstellingen. Begonnen is toen met economische samenwerking: kolen en staal. Kolen en staal, voor de Tweede Wereldoorlog nog de cruciale bestanddelen van oorlogseconomieën, werden essentieel voor de opbouw van de industrie en welvaart na deze verwoestende wereldoorlog. Landen kregen een gemeenschappelijk belang. Dat gemeenschappelijk belang impliceert ook een belang tot het vermijden van conflicten en het oog hebben voor problemen in andere landen. Zo groeit onderling vertrouwen, dat een basis biedt voor verdere samenwerking.

Aan de wieg van Europa hebben mensen gestaan: leiders van landen met visie. Met een visie die verder ging dan eigen belang of economisch belang. Het besef overheerste dat een gezamenlijk doel van wederopbouw door economische samenwerking hét begin moest zijn voor – uiteindelijk – vrede en stabiliteit in Europa.

Na de Tweede Wereldoorlog stond Europa voor de grote uitdaging van de wederopbouw. Nu staan we opnieuw voor grote uitdagingen. Europa is jarenlang gedeeld geweest. De muur is wel geslecht, maar de gevolgen ervan zijn nog steeds

*) Voorzitter CDA Tweede Kamerfractie

merkbaar. De overgang van een planeconomie naar een markteconomie in de landen van Centraal-Europa verloopt allerm minst rimpelloos. Tegelijkertijd zijn burgers van de Europese Unie gewend geraakt aan de verworvenheden en welvaart die de samenwerking in Europa heeft voortgebracht.

Europa staat nu voor twee nieuwe uitdagingen:

1. Vrede, stabiliteit en welvaart voor heel Europa
2. Versterken van de verbondenheid van burgers van de EU met de idealen van de oprichters van de EU.

Hiervoor is leiderschap nodig, waardoor met overtuiging stappen gezet kunnen worden, vanuit de Europese idealen en met de realiteitszin van de oprichters van de Europese samenwerking.

Europa omvat dus meer dan economische samenwerking. Cultureel, religieus en historisch hebben de volken en landen in Europa gezamenlijke wortels. In de Europese Unie komen deze gemeenschappelijke wortels opnieuw tot bloei. De gezamenlijke waarden zijn gebaseerd op het respect voor de persoonlijke verantwoordelijkheid en vrijheid. De verwezenlijking van deze waardengemeenschap komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat tussen de Lidstaten definitief een toestand van vrede en samenwerking is ingetreden en in het toegenomen bewustzijn van de grote betekenis van de rechten van de mens en van de waarde van de democratie. De overeengekomen Kopenhagencriteria, waaronder het principe van een democratische rechtsstaat is begrepen, en de politieke verklaring van het Handvest van de Grondrechten, zijn voorbeelden van een gedeeld kader van waarden van waaruit de Lidstaten van de Unie willen en zullen handelen.

Gelijkwaardigheid, solidariteit, gerechtigheid, subsidiariteit en duurzaamheid vormen het richtsnoer als de Unie wordt geconfronteerd met nieuwe vragen en problemen. Zij zijn bakens voor een Europa dat democratisch en transparant is. Dat vraagt om een Unie die gerechtigheid, legitimiteit en handelingsbekwaamheid in zich verenigt en een houvast aan de Europese burger kan bieden.

Dit is goed verwoord door Paus Johannes Paulus II tijdens zijn bezoek aan het Europees Parlement in 1988. Hij gaf toen drie opdrachten mee voor het Europa van morgen, waarmee Europa een voorbeeld voor de wereldbeschaving zou moeten zijn:

1. Europa moet openstaan voor het Oosten van het continent en het moet zijn rijkdom delen met het zuidelijk halfrond.
2. Europeanen moeten, ongeacht hun verschillende culturele tradities of denkrichtingen, elkaar aanvaarden maar zij dienen ook open te staan voor vluchtelingen en voor de geestelijke rijkdom van volkeren van andere continenten.
3. De wetenschap, de techniek en de kunst moeten door Europa bevorderd worden, en het moet ervoor zorgen dat de natuur ongeschonden bewaard blijft.

Het zijn opdrachten die onderschreven worden en waaraan reeds gewerkt is, maar die steeds als inspiratie kunnen blijven gelden voor de toekomst.

De idealen van Europa kunnen alleen verwerkelijkt worden als het ook de idealen van de burgers van Europa zijn. Nieuwe stappen kunnen alleen gezet worden als er draagvlak voor is niet alleen bij de regeringen, maar ook bij de burgers. Het jaar 2001 is door de regeringsleiders uitgeroepen tot het jaar van het debat over de toekomst van Europa. Er is alle reden om dat debat krachtig te voeren. Maar dan behoort dat wel een levend debat te zijn. Vanuit dat gezichtspunt is het een domper te merken dat een kleine 80% van de Nederlandse bevolking zich niet betrokken voelt bij dit toekomstdebat. En maar liefst 76,3% van de bevolking zou er niet eens de tijd voor over hebben om met een Europees commissaris over Europa te praten.

De idealen die aan de Europese eenwording en samenwerking ten grondslag liggen zijn wel helder, maar Europa zal zijn meerwaarde ook steeds moeten bewijzen. Deze meerwaarde ligt vaak op de langere termijn. Concrete, actuele problemen zijn in de beleving uiteraard dichterbij dan de voordelen op de langere termijn. Daarom is het van belang dat regeringen en regeringsleiders het perspectief en de idealen steeds voor ogen houden en uitdragen. Optredende problemen en kritische punten mogen, juist ook met het oog op het draagvlak, daarbij uiteraard niet worden gebagatelliseerd. Op dit aspect zal verderop worden ingegaan.

De wereld is kleiner geworden. Problemen die vroeger op nationale schaal speelden en tot de nationale bevoegdheid behoorden, zijn nu internationale kwesties geworden. In andere landen spelen deze problemen op dezelfde manier: het zijn gemeenschappelijke problemen geworden. Oplossingen kunnen daarom alleen samen met andere landen gevonden worden. De zorgen van mensen voor bijvoorbeeld voedselveiligheid kunnen niet meer alleen nationaal weggenomen worden. Het instellen van een Europese voedselautoriteit is dan geboden. Bij dit alles geldt dat democratische legitimiteit nodig is, zodat burgers vertrouwen kunnen hebben in de besluiten die genomen worden. Transparantie, verantwoording afleggen en verantwoordelijkheid nemen voor de besluiten zijn essentieel voor draagvlak. Terecht is er, ook onder druk van de EVP-fractie, een Europese Verordening 'Acces to Documents' gekomen, die binnenkort in werking treedt en zal gelden voor het Europees Parlement, de Commissie en de Raad.

In de Kamer is de goedkeuringswet over het Verdrag van Nice behandeld. Het Verdrag van Nice had het moment moeten zijn waarop gekomen was tot die institutionele hervormingen die nodig zijn om de uitbreiding van de EU te begeleiden. Dat momentum om die noodzakelijk slagvaardigheid, transparantie en democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming te bewerkstelligen is onvoldoende benut. Mede vanwege het getouwtrek om nationale belangen is de besluitvorming nog op teveel terreinen te log. En daardoor heeft de Europese burger op teveel terreinen te weinig te zeggen, wat niet leidt tot een groter draagvlak; terreinen waarop noch het Europees Parlement, noch de nationale parlementen invloed hebben. Er moet in dit verband op een viertal punten voortgang

gemaakt worden zowel op het niveau van nationale regeringen en parlementen als dat van het Europees Parlement en interparlementaire instituties.

In de **eerste** plaats kan slagvaardige besluitvorming op Europees niveau niet zonder daadwerkelijke uitvoering in nationaal beleid. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de regering in het tijdig en transparant informeren van de eigen parlementen. De nationale parlementen dienen beter betrokken te worden bij de opstelling van de regeringsvertegenwoordigers in de Raden opdat zij niet overvallen worden door Europese regelgeving die diep kan ingrijpen op nationale wetgeving. Essentieel is de aansturing van en controle van de eigen ministers in de Europese Ministerraden. Op al deze gebieden behoren nationale parlementen hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Er horen geen gaten te vallen in de democratische besluitvorming. De nationale parlementen behoren daar een nadrukkelijke rol bij te spelen. In de **tweede** plaats is versterking van de positie en van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement essentieel. In de **derde** plaats is het voor nationale parlementen zinvol tot een betere onderlinge afstemming te komen binnen huidige interparlementaire instituties als de COSAC. Zonodig kan worden gezien of een uitbreiding van bevoegdheden geboden is. In de **vierde** plaats dienen de nationale parlementen bij het subsidiariteitsvraagstuk betrokken te worden. In algemene zin hebben zowel de nationale parlementen als het Europees Parlement belang bij een betere controle op de Raad. Op dit punt zijn zij dus bondgenoten.

De Europese burger moet erop kunnen vertrouwen dat Europese besluiten democratisch tot stand komen en gecontroleerd worden. Dan pas krijgen we een Europa dat dicht bij mensen staat en ontstaat draagvlak voor de besluiten die in Europa genomen worden.

Voor het CDA is het uitgangspunt van de subsidiariteit een leidend beginsel voor een slagvaardig Europa. Subsidiariteit gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van mensen, verbanden in de samenleving en overheden. De onderscheiden tradities, culturele verworvenheden en de nationale en regionale identiteit maken deel uit van het Europese erfgoed en moeten in stand worden gehouden. Als Europees beleid geboden is vanwege de schaal waarop maatschappelijke vraagstukken zich voordoen of wanneer Europees beleid doeltreffender is dan nationaal beleid, dan wordt daaraan geen afbreuk gedaan. Integendeel, de Europese integratie bevordert de onderlinge ontmoeting en de ontplooiing van een pluriformiteit van culturen.

Van oorsprong is subsidiariteit een begrip uit de sociale leer van de Rooms-Katholieke kerk dat de betrekkingen regelt tussen overheid en samenleving, respectievelijk de samenlevingsverbanden. Wanneer het lagere orgaan niet tot noodzakelijk handelen in staat of bereid is, is het eerst-hogere orgaan gelegitimeerd op te treden. In het kader van de Europese Unie heeft het begrip primair de invulling gekregen bij het debat over de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. De macht en verantwoordelijkheid moeten op dat niveau uitgeoefend worden dat beantwoordt aan de vereisten van solidariteit, efficiëntie en participatie van de burger. Concreet gezegd: beslissingen moeten

worden genomen op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burgers staat en de voordelen van een gemeenschappelijk optreden moeten voor iedereen voelbaar zijn. Nu heeft subsidiariteit niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheden onderling (verticale subsidiariteit) maar ook op de rol van maatschappelijke verbanden alsook op hun betrekkingen met overheden (horizontale subsidiariteit). Bij dit laatste gaat het om het respecteren van de onderscheiden levenskringen. Soevereiniteit in eigen kring noemen we dat in ons land. Beide vormen van subsidiariteit behoren aandacht te krijgen.

Soms is noch Europa bevoegd, noch de Lidstaten, maar moet de verantwoordelijkheid bij de burgers en hun organisaties zelf gelegd worden. Een voorbeeld hiervan is het sociaal beleid, waarbij convenanten van werkgevers en werknemers gezamenlijk als basis dienen voor Europese regelgeving. Er is veel voor te zeggen dergelijke horizontale subsidiariteit uit te bereiden naar andere terreinen. Zo zou er op deze wijze bijvoorbeeld een nieuwe impuls aan het milieubeleid gegeven kunnen worden. Concreet: de verpakkingindustrie zou met milieuorganisaties en consumentenorganisaties op dezelfde manier om de tafel kunnen gaan zitten en zo van onderop initiatieven voor Europese regelgeving kunnen ontwikkelen. Wanneer er ruimte is voor gespreide verantwoordelijkheid, kunnen initiatieven vanzelf opbloeien. Daarvoor is uiteraard nodig dat het middenveld kan bestaan en zich kan handhaven. In hun internationale betrekkingen moeten de Europese Unie en de Nederlandse regering daarom bijdragen aan de totstandkoming van de juiste voorwaarden waaronder de **civil society** tot ontplooiing kan komen. Dat betekent het beschermen en steunen van de vrije, verantwoordelijke en pluriforme uitwisseling van mensen, ideeën en ervaringen, goederen en diensten en het erkennen van de daarbij behorende instituties. Door het bevorderen van een **civil society** wordt de basis van een echte Europese eenheid gelegd. Dat zal zeker ook ten goede komen aan de economische ontwikkeling en aan een beter overheidsbestuur, een zeer actueel thema dat in het kader van het Witboek **Governance** hoog op de Europese agenda staat.

Tegelijkertijd en in dit kader is een discussie over instrumenten van Europese regelgeving zinvol. Verschillende vraagstukken vragen om verschillende rechtsinstrumenten. Soms is **peer pressure**, soms een minimum vloer, dan weer een bindende norm de oplossing voor een probleem. Maar soms is er al heel wat gewonnen wanneer Lidstaten afgesproken hebben informatie uit te wisselen.

Als het gaat om bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten, de verticale subsidiariteit, verdient een duidelijke bevoegdheidsverdeling de voorkeur. Maar aan een strikte **Kompetenzkatalog** zoals voorgesteld door de Duitse regering, kleven nadelen. Er kan dan niet voldoende flexibel ingespeeld worden op veranderende omstandigheden. De vraag is hoe bepaald moet worden wat tot de bevoegdheid van Europa, de Lidstaten, regio's dan wel het middenveld behoort. Wie anders dan de burgers zelf zouden via hun nationale volksvertegenwoordigers het laatste woord moeten hebben als het gaat om de vraag wat Europa moet aanpakken en wat niet? Een mogelijkheid is de nationale parlementen het recht van instemming te geven als deze subsidiariteitstoets aan de Algemene Raad

is voorbehouden, maar daarbij geldt wel als bezwaar de mogelijke vertraging van besluitvorming.

De waardengemeenschap Europa staat in de nabije toekomst voor een belangrijke stap. De Europese Unie heeft een verantwoordelijkheid voor vrede, stabiliteit en welvaart op het continent, ook in de landen in Midden en Oost-Europa. Deze verantwoordelijkheid gaat overigens verder dan uitbreiding door nieuwe lidstaten.

Verschillende landen uit Midden- en Oost-Europa zijn kandidaat om toe te treden tot de Unie. Die uitbreiding is een politieke en historische opdracht. Vanuit de idealen van vrijheid, welvaart en welzijn dient de Unie open te staan voor andere Lidstaten. De uitbreiding van de Europese Unie beslecht de historische tweedeling van ons continent en maakt plaats voor een Europa van waarden: een verenigd en welvarend Europa. Ook bij het toelaten van nieuwe landen moeten de belangrijke Europese verworvenheden centraal staan en ook bij een uitbreiding van de Europese Unie mag hieraan niet worden getornd. Het gaat dan om het deel kunnen uitmaken van de Europese waardengemeenschap, trouw aan het Verdrag van Rome dat open staat voor alle Europese democratische rechtsstaten, realisme over de financieel-economische perspectieven. In die zin behoort het proces van toetreding zorgvuldig te geschieden. Europa moet streng zijn als het gaat om de invoering van een goed functionerende rechtsstaat en democratie.

Voor het CDA geldt concreet dat een Lidstaat dus moet voldoen aan de Kopenhagencriteria: het hebben een democratische rechtsstaat, het kunnen deelnemen aan de interne markt en overname en implementatie van het **acquis**. Het noemen van data is ondergeschikt aan het voldoen aan deze criteria. Die data gaan een eigen leven leiden en op het moment van beslissing zal dan water bij de wijn gedaan worden en worden groepjes landen toegelaten. Elk land zal afzonderlijk aan de voorwaarden van het **kernacquis** moeten voldoen. Terughoudendheid is nodig wanneer de data van toetreding gekoppeld zouden worden aan mogelijk lange overgangstermijnen omdat toetreders nog niet voldoen aan de criteria. Immers, toetreding vereist juist dat recht wordt gedaan aan de Kopenhagencriteria.

Kort geleden bracht de Europese Commissie het rapport ***Making a succes of enlargement*** uit, een overzicht van de vorderingen van de kandidaatlidstaten op hun weg naar toetreding tot de Europese Unie. De Europese Commissie stelt daarin dat tien kandidaatlidstaten ('**up to ten**') er klaar voor zijn om van de huidige Lidstaten het groene licht te krijgen om bij te Unie te komen. Het gaat dan om Polen, Hongarije, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Malta die mogelijk erwijs in 2004 zouden toetreden. De Commissie is tevreden over de inspanningen van deze kandidaatlidstaten om te voldoen aan de voorwaarden voor toetreding en zoals we in de media konden lezen, mogen deze landen 'hardop dromen' dat ze er allemaal tegelijk bij zijn in 2004. Eurocommissaris Verheugen noemde een dergelijke grote **big bang**-uitbreiding 'geen utopie, maar een realiseerbare uitdaging'. Maar dat gaat niet vanzelf, er zullen nog zware inspanningen van de betrokken landen nodig zijn.

Bij goede lezing van het rapport, komt wel de vraag op of die bedoelde inspanningen ook tijdig kunnen worden gerealiseerd. De problemen waarmee de landen kampen, zijn vrijwel overal gelijk: forse begrotingstekorten, hoge uitgaven voor sociale zekerheid, halfhartige hervormingen van pensioenstelsels en industrie en een kapitaalmarkt die niet goed werkt. Dit alles wijst op een moeilijke overgang van plan- naar markteconomie. De Europese Commissie lijkt de geloofwaardigheid van de uitbreiding te willen vergroten door een **big-bang** uitbreiding, maar de geloofwaardigheid van het toetredingsproces is primair gediend bij effectieve hervormingen en een degelijke ondersteuning van de kandidaatlidstaten door hen te compenseren voor de kosten die ze hiervoor moeten maken.

Als concreet voorbeeld kan gewezen worden op Polen. Een land dat letterlijk in het hart van Europa ligt en daar ook vaak onder geleden heeft. Een land dat op eigen kracht vrij snel na de omwenteling al een enorme hervormings-slag heeft gemaakt. Bedacht moet worden dat het decennia lange communistische bewind diep heeft ingegrepen in de samenleving. De opbouw van een democratische rechtstaat en een sociale markteconomie vraagt tijd en geduld. Om steeds opnieuw stappen te zetten in dit proces is vertrouwen nodig. Vertrouwen in een betere toekomst en perspectief op vrede, stabiliteit en welvaart. Het perspectief van toetreding is essentieel in zo'n proces. De Europese Unie moet dit perspectief bieden.

Toetreding tot de Europese Unie is een belangrijke en ingrijpende stap, zowel voor het toetredende land als voor de Unie als geheel. Beide zijn erbij gebaat dat helder en duidelijk is wat verwacht wordt: dat de criteria voor toetreding strikt worden gehanteerd. Zonder dat perspectief verzwakt de Unie als geheel. Daar is niemand bij gebaat. Een land als Polen, dat al ver is, staat daarom nog veel te doen: werken aan een onafhankelijk en goed functionerend ambtelijk apparaat en een dito rechterlijke macht, strijd tegen corruptie, versterking van de macro-economische stabiliteit (aangepak werkloosheid en terugdringing van begrotingstekorten), betere implementatie van wetgeving op het gebied van concurrentie- en industriebeleid, integratie in de interne markt en hervormingen in de landbouw en visserij (op dit vlak is thans nog geen beleid ontwikkeld.)

De Commissie moet ook deze zaken onder ogen zien. Juist bij het begin van het proces van uitbreiding moet helder zijn dat ernst wordt gemaakt met toepassing van de criteria. Duidelijkheid en helderheid over de vorderingen, maar ook over tekortkomingen van de kandidaatlidstaten is ook van belang voor het proces in deze landen zelf. Het zal zelfs een land als Polen moeite kosten om bij de eerste groep toetreders te kunnen horen. Er is dus de komende jaren veel te doen. Overigens blijkt soms in de praktijk – zie Letland en Litouwen – dat ook weer grote vooruitgang kan worden geboekt.

Dat laatste is ook nodig voor Cyprus dat te maken heeft met een groeiend tekort op de betalingsbalans, nog veel te realiseren heeft op het gebied van vrij verkeer van goederen en personen, aanpassing van het landbouwbeleid en op dat van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dat laat sterk te wensen over (grensbewaking, asielwetgeving). En er zijn zorgen over het feit dat er nog steeds een groot

conflict bestaat tussen de Griekse en Turkse gemeenschap op Cyprus. Toetreding van een gedeeld Cyprus, waarbij de vrede tussen de Griekse en Turkse gemeenschap slechts gehandhaafd wordt door de aanwezigheid van een VN vredesmacht leidt tot problemen. De Europese Commissie moet hier kiezen voor een actief beleid, juist om problemen later te voorkomen.

Uitbreiding mag dus niet een politiek van toezeggingen en data worden, maar per land behoort serieus gekeken te worden naar de gemaakte vorderingen op de inhoud. ***'Making a succes of enlargement'***, noemde Verheugen zijn rapport. Wil de uitbreiding voor zowel de huidige lidstaten als de toetreders echt een succes worden, dan moeten de Kopenhaagse criteria onverkort overeind blijven. Wie daar voorlopig nog niet aan kan of wil voldoen kan natuurlijk beter nog wat wachten. Van de kandidaatlidstaten worden dan meer geduld en meer inspanningen verwacht om daadwerkelijk te voldoen aan de criteria. Maar dan is de Unie ook verplicht om het perspectief van toetreding ook concreet dichterbij te brengen door daadwerkelijke steun: hulp bij de ontwikkeling van interne markt en democratische rechtsstaat. De Unie-hulpprogramma's ter bevordering van een adequaat transformatieproces zijn daarbij onmisbaar (PHARE, SAPARD en ISPA). Doel moet zijn verantwoorde toetreding van de kandidaatlidstaten, die lang onder het juk van het communisme hebben moeten leven, tot de Europese ruimte van vrede, vrijheid, veiligheid en welzijn.

Naast het feit dat verschillende kandidaat-lidstaten nog niet genoeg zijn voorbereid voor toetreding, is het maar zeer de vraag of de Unie een uitbreiding met tien lidstaten ineens financieel wel aankan op de langere termijn. Onder die tien kandidaat-lidstaten bevindt zich een aantal echte landbouwnaties en relatief arme lidstaten. Wanneer zij voor hun boeren en regio's aanspraak gaan maken op dezelfde subsidies die nu beschikbaar zijn voor de huidige Lidstaten, kan de uitbreiding bij ongewijzigd beleid een kostbaar project worden. De herziening van het landbouw-en structuurbeleid van de Unie zou daarom aan de uitbreiding vooraf moeten gaan. Op dit punt lijkt de Commissie zich geen zorgen te maken. Volgens Prodi zijn de uitbreiding en hervormingen van de landbouw zelfs 'twee volledig gescheiden zaken'. 'Wie ze verbindt, verstoort het delicate evenwicht in de Europese Unie,' zo stelde hij recent. Weliswaar is voorzien in financiering tot 2006, maar de situatie erna is verre van duidelijk. Naar onze mening moeten uitbreiding en herziening van delen van het EU-beleid wel in samenhang worden gezien. Indien de uitbreiding niet vooraf wordt gegaan door hervormingen van de landbouw-en structuurfondsen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de Unie voor financiële problemen kan komen te staan. Deze kwestie mag niet worden gebagatelliseerd.

Verbreiding en verdieping spelen ook een rol als het gaat om de toetreding van nieuwe Lidstaten tot de Economische en Monetaire Unie. Wanneer kandidaat-lidstaten toetreden tot de EU, is het einddoel dat zij op termijn ook toetreden tot de EMU. Ook hiervoor zijn criteria vastgesteld. Dit is echter een afzonderlijke afweging.

De EMU en het vertrouwen in de euro kunnen niet los worden gezien van het Stabiliteitspact. (Het gaat nu om de algemene discussie over het Stabiliteitspact, dus even los van de afzonderlijke discussie over de uitbreiding.) Dit pact moet scherp en strikt gehandhaafd worden. Tornen aan de criteria of het rekkelijker worden bij de interpretatie van die criteria schaadt het vertrouwen. Nu zijn er weliswaar sancties mogelijk, maar deze gelden als een *ultimum remedium*, als ze worden toegepast is het eigenlijk al te laat. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat het Groei-en Stabiliteitspact voor 100% gehandhaafd wordt? Een mogelijkheid is de Commissie een instrument te geven om al veel eerder in te grijpen bij overtreding van de regels. Zo zou de Commissie, wanneer zij tot de conclusie komt dat het economisch en budgettair beleid van een Lidstaat niet past binnen de kaders van het Groei-en Stabiliteitspact, die Lidstaat een dwingende aanwijzing moeten kunnen geven. Als basis hiervoor kunnen de convergentierapporten dienen die besproken worden in de ECOFIN-Raad. De ECOFIN-Raad zou alleen op basis van unanimiteit van deze dwingende aanwijzing kunnen afwijken.

Naast maatregelen voor de handhaving van het Stabiliteitspact is het nodig dat er iets gedaan wordt aan de houdbaarheid van het Stabiliteitspact. Doordat in bijna alle Lidstaten het proces van vergrijzing snel verloopt, krijgen de Lidstaten vanwege de omslagstelsels voor de financiering van de pensioenen naar verwachting te maken met forse financieringsproblemen. Vooral de overheidsbegroting zal deze klappen moeten opvangen, wat landen in grote problemen kan brengen ten aanzien van de verplichtingen van het Groei-en Stabiliteitspact. Het Stabiliteitspact moet daarom naar onze mening worden aangescherpt, zodat financiële duurzaamheid en houdbaarheid met het oog op de vergrijzing een rol gaat spelen. Er zou een verplichting kunnen worden toegevoegd dat de EMU landen aantoonbaar werk maken van kapitaaldekking bij de pensioenfinanciering, zodat een mix ontstaat tussen dat stelsel en het omslagstelsel. Indien landen daartoe niet bereid zijn, dan zouden deze landen in 2020 de staatsschuld geheel weggewerkt moeten hebben. Dit komt dus neer op een aanscherping van het 60% criterium zoals opgenomen in het Verdrag van Maastricht.

Ten aanzien van deze kwestie past een grotere alertheid van de lidstaten. Er zijn maatregelen nodig om de coherentie van het Europese economische beleid te handhaven en te vergroten. Daarom zijn de geluiden om de criteria van het Stabiliteitspact ruimer te interpreteren uit den boze. Commissievoorzitter Prodi gaf kortgeleden voeding aan de twijfels door tijdens een lezing in Brugge te pleiten voor nieuwe afspraken voor begrotingsreacties op onvoorziene economische gebeurtenissen. Volgens Prodi is een 'code' voor begrotingsbeleid nodig die 'consistent moet zijn met het economisch beleid van de eurozone en die het publiek en de markten moet overtuigen dat er een effectief mechanisme is, naast

de systemen waarmee de Europese Centrale Bank de munteenheid stuurt'. In de code moeten de 'economische beleidsprincipes' van de Lidstaten worden vastgelegd. Waar het Stabiliteitspact juist helderheid beoogt te bieden, geeft de Commissievoorzitter een signaal af dat het Pact minder scherp maakt. Er mag geen verwatering van het Groei-en Stabiliteitspact plaatsvinden en juist dat behoort door de Commissievoorzitter te worden uitgestraald.

Elke Lidstaat heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheid in Europa. Nationale coördinatie is daarbij enorm belangrijk. Een voortdurend punt van discussie in ons land is de vraag hoe 'Europa' of 'Europese Zaken' het best kan worden gecoördineerd. Met een Minister-President, een Minister van Buitenlandse Zaken en een Staatssecretaris die zich op verschillende momenten met Europa bezig houden is de taakverdeling ongestructureerd. Duidelijk is dat de Minister van Buitenlandse zaken in de praktijk niet of te weinig aan coördinatie toekomt. Dat is vreemd, wanneer bedacht wordt dat Europese Zaken tot de **core business** van Buitenlandse Zaken behoort. Wij stellen daarom voor Europese Zaken tot het takenpakket te laten behoren van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze zou dan 'minister van Buitenlandse- en Europese Zaken' kunnen heten. Dat betekent dat deze de gehele verantwoordelijkheid heeft voor het Europees beleid. Daarnaast zou hij verantwoordelijk moeten zijn voor het veiligheidsbeleid en de betrekkingen met de Verenigde Staten en Rusland. Voor het beleid ten aanzien van OS-, Azië-, Afrika-, en Latijns-Amerika zorgt dan 'de minister voor Internationale Betrekkingen' - of 'Internationale Samenwerking'. Op die manier zou er een werkelijk geïntegreerd beleid tot stand komen. Beide ministers zijn op het ministerie van Buitenlandse Zaken gesitueerd, met daaronder één staatssecretaris. De uiteindelijk gekozen vorm heeft natuurlijk gevolgen voor de Nederlandse afvaardiging naar de Algemene Raad in Brussel. Wat ons betreft zou de Algemene Raad gesplitst moeten worden in twee Raden, één die de buitenlandse aangelegenheden behandelt, het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en één die werkt zoals de Raad ooit bedoeld is, namelijk coördinerend. Deze Raad bereidt ook de toppen voor en kan bepalen wat tot de bevoegdheid van Europa moet behoren en wat op het niveau van de Lidstaten of regio's.

Wat die toppen betreft, veelal wordt gesteld dat deze bijeenkomsten aangeklede onderonsjes van regeringsleiders zijn en dat deze zich, afgezien van enkele televisiebeelden, volledig onttrekken aan het oog van de Europese burger. In de Kamer vindt voor en achteraf overleg plaats, en kan de Minister-President voor al hetgeen hij heeft gedaan of nagelaten ter verantwoording worden geroepen. Maar omdat we nooit zullen weten welke rol hij werkelijk heeft gespeeld aan die onderhandelingstafel, is er veel voor te zeggen om de Europese Raad openbaar te maken, evenals de overige Raden overigens. Op die manier wordt er concreet gewerkt aan de transparantie van de Europese besluitvorming, hetgeen nu voor de meesten echt een ver-van-mijn-bed-show is.

In december wordt in Laken onder andere gesproken over de voorbereiding van de eerstvolgende Intergouvernementele Conferentie, die in 2004 zal plaats-

vinden. Deze IGC zal worden voorbereid door een Conventie waarin vertegenwoordigers van de regeringen, de nationale parlementen, de Europese Commissie, het Europees Parlement en de kandidaat-lidstaten zullen zitting nemen. Om te garanderen dat de daadwerkelijke besluiten pas genomen zullen worden tijdens de Intergouvernementele Conferentie zelf, en aan het instemmingsrecht van de Staten-Generaal geen afbreuk wordt gedaan, ligt het in de rede niet op voorhand 'bindende' teksten vast te stellen. De Conventie zal overigens met een zwaarwegend advies komen. Er moeten geen leden van de regeringen in plaatsnemen. Regeringen kunnen hoogwaardige vertrouwensfiguren afvaardigen. Aan de hand van het advies en aan te dragen opties kunnen dan de verdragswijzigingen worden voorbereid.

'It's time to awaken Europe'. De Europese Unie heeft veel bereikt, zij staat al jaren voor vrede en ontwikkeling. En ook nu pakt de Unie verantwoordelijkheden op zoals actueel op het gebied van de terrorismebestrijding. Het is van het grootste belang dat de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken tot een besluit komen voor een Europees aanhoudingsbevel en de overige voorgestelde maatregelen voor terrorismebestrijding (kaderbesluit terrorismebestrijding). Korthals ligt hier nog teveel dwars. Het is dus van het grootste belang dat ook Nederland hier aan meewerkt. En er blijft ook daarna nog veel te doen, zoals optimalisering van de mogelijkheden voor Europol in de strijd tegen het terrorisme.

Eigenlijk is de reeks van lezingen over Europa hier op Clingendael te beschouwen als een reeks van kleine **wake-up calls**. Doordat politici de mogelijkheid krijgen hun prioriteiten aan te geven, wordt er verder gewerkt aan de bewustwording van uitdagingen en problemen waar Europa, en dus ook Nederland, in de komende tijd voor staat. De urgentie van terrorismebestrijding, een verantwoorde uitbreiding, een financiële huishouding van de Unie die op orde is, het zijn allemaal zaken die vragen om een coherente aanpak vanuit de waarden waar Europa voor staat, zodat ook de burger zich bemoeit met Europa. Daarbij geldt dat ook steeds gekeken moet worden naar de mogelijkheid of de burgers en hun organisaties samen met zusterorganisaties **zelf** verantwoordelijkheden kunnen oppakken. Want ook in Europa geldt dat politiek niet alles is. Europa is een kwestie van hele samenlevingen.

Nederland moet als een van de **Founding Fathers** van de Unie op deze punten het voortouw nemen opdat Europa ook in de toekomst een continent van vrede, vrijheid, welvaart, stabiliteit en welzijn zal zijn waarin het voor iedereen goed leven en werken is. Want daar was het ook bij de opbouw van de Unie om te doen en daar zal het ook in de toekomst om moeten gaan.

Staten in verandering, staatkundige verandering

H.F. Dijkstal*

Algemene beginselen van openbaar bestuur

Wie een atlas van honderd jaar geleden naast een landkaart van vandaag legt, ziet enorme verschillen in landsgrenzen en staten. De drie enorme multiculturele rijken van weleer bestaan niet meer. Het Ottomaanse Sultanaat en de Habsburgse Donaumonarchie vielen direct na de Eerste Wereldoorlog uiteen. Het Tsaristische Imperium leefde nog twee generaties voort als Sovjet-Unie maar ging uiteindelijk ook ten onder; de communistische ideologie verloor zijn bestaansrecht en steeds meer volkeren keerden zich af van Moskou teneinde autonoom beslissingen te kunnen nemen.

Wie dergelijke processen van grote afstand bekijkt, ziet vaak andere oorzaken dan degenen die er dicht bij betrokken waren. Ik houd u een veelzeggend citaat voor: 'It is appalling, those three ignorant and irresponsible men cutting Asia Minor to bits if they were dividing a cake, and with no one there'. Dat schreef Harold Nicolson in een brief aan zijn vrouw, de schrijfster Vita Sackville-West, op 14 Mei 1919. Nicolson, toen een jonge onbekende diplomaat, was naar Parijs gezonden om te assisteren bij de Vredesbesprekingen na de Eerste Wereldoorlog. Het onwetend en onverantwoordelijk drietal waarover hij sprak, waren de Britse premier Lloyd George, de Franse President Clemenceau en de Amerikaanse President Woodrow Wilson. Nicolson was door hen geroepen naar de studeerkamer van de Amerikaanse President om de toekomstige landsgrenzen in het Midden-Oosten te noteren.

Deze parabel leert ons dat internationale politiek in studeerkamers bij een haardvuur toch iets fundamenteels mist. Hoe intellectueel zuiver van aard en integer de bedoeling ook geweest moge zijn. Van dichtbij leek het misschien wel heel mooi die nieuwe landkaart toen, maar delen wij nu niet het onbehaaglijk gevoel dat Nicolson toen had? De afronding van de Eerste Wereldoorlog legde

*) Voorzitter VVD Tweede Kamerfractie

immers de kiem voor nieuwe conflicten en oorlogen. Wilsons leidend beginsel van 'zelfbeschikkingsrecht voor volkeren' was noch eenduidig toepasbaar noch consequent toegepast. Niet alleen in het Midden-Oosten zijn de consequenties daarvan nog dagelijks zichtbaar, ook het Europees continent worstelt nog altijd met de gevolgen. Ik wijs op de recente Balkan-oorlogen, maar ook op de positie van bijvoorbeeld flinke Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië. Met andere woorden: wie staten in verandering en staatkundige veranderingen vooral ziet als een intellectuele uitdaging toont zich paradoxaal genoeg weinig staatsman.

In West-Europa vond na 1945 een geheel nieuw proces plaats. Steeds meer landen wilden steeds verder samenwerken en integreren. De aldus ontstane EU is in historisch en bestuurlijk opzicht een nieuwe en unieke bestuurlijke entiteit. Dat is niet verwonderlijk bij een samenwerkingsvorm tussen landen met bestuurlijke tradities die ogenschijnlijk veel op elkaar lijken, maar toch betekenisvolle verschillen hebben. Want Europa mag dan wel de geboorteplaats zijn van de politieke Verlichting en bestuurlijke beginselen als de *trias politica*, de democratische rechtstaat en de universele rechten van de mens, ieder Europees land vertaalde dat toch naar een eigen variant. Zo is de Nederlandse traditie anders dan de Franse. Vanaf de Middeleeuwen hebben in de Lage Landen de steden een belangrijke plaats ingenomen, met grote bestuurlijke bevoegdheden. De adel had hier een andere rol en plaats dan elders in Europa. Hier geen absolute monarchie maar een republiek met zelfstandige provincies. Nederland, zegt men soms, is nog altijd een Koninkrijk waarin men republikeinse trekjes ontwaart. En de Franse Republiek vertoont nog altijd de centralistische trekken uit het Napoleonistische tijdperk, of zelfs daarvoor.

Een Zonnekoning heeft Nederland nooit gehad. De karaktereigenschappen van onze bestuurlijke structuur en cultuur zijn oud. Montesquieu wees al op de betekenis van landschap en klimaat voor nationale constituties. De wortels van onze constitutie liggen in de polder, in ons gezamenlijk streven naar droge voeten. In Nederland liggen tolerantie en samenwerking aan de basis. Die cultuur van overleg en afspraken maken is diepgeworteld. De bestuurlijke cultuur is die van overleg en harmonie, van streven naar consensus in plaats van zoeken naar conflicten. Op die wijze werken we al eeuwen samen. Iedere stem dient te worden gehoord, elke minderheid krijgt zijn plaats. Nauwelijks een procent van de stemmen is goed voor een Kamerzetel. Met de kleinste partijen werd tot voor kort serieus rekening gehouden bij de verdeling van burgemeestersposten. Maar er is ook een tweede betekenis van 'poldermodel' en wel die van 'institutioneel kader'. Dat verwijst naar de Hollandse verwevenheid van publieke en private belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Zoals de vorming van de Europese bestuurlijke laag verandert, zo veranderen ook de betrokken lidstaten zelf. Naast overheveling van bevoegdheden aan Brussel staan ontwikkelingen in bijvoorbeeld België, het Verenigd Koninkrijk maar ook Italië. Hier is binnen lidstaten sprake van een nieuwe, meer decentrale verdeling van bestuurlijke bevoegdheden. Onze zuiderburen kennen inmiddels

verschillende parlementen en regeringen op federaal niveau, gemeenschapsniveau en regio-niveau. In het Verenigd Koninkrijk zijn het de Schotten en Welshmen die vanuit Londen verantwoordelijkheden terug hebben gekregen. En in Italië is onlangs via een referendum beslist over overheveling van nationale bevoegdheden naar een lager niveau.

En ook het Nederlands staatsbestel verandert. Ik denk dan aan de Grote Operaties uit de jaren tachtig: decentralisatie, deregulering en privatisering. Ik denk ook aan de zogenaamde heroverwegingen van de collectieve uitgaven. De uitvoering van de sociale zekerheid heeft een gedaantewisseling ondergaan. Denk ook aan de herziening van de Adviesraden, waardoor advies en overleg zijn gescheiden, ook vanuit de gedachte dat het primaat bij de politiek moet liggen. Sinds de jaren tachtig wordt aldus gewerkt aan een heroriëntering op de collectieve uitgaven, gericht op het afstoten van overheidstaken dan wel het anders, efficiënter inrichten van de overheidsorganisatie door ze onder te brengen in aparte zelfstandige organisaties. Daarbij hoort ook de sinds 1994 gevoerde begrotingspolitiek, de Zalm-systematiek, die uitgaat van behoedzaamheid, degelijkheid en discipline. Het kan niet worden ontkend dat ons poldermodel de afgelopen jaren flink van karakter is veranderd.

Het is goed bij alle staatkundige veranderingen in Europees verband, dat wordt samengevat met de termen 'verbreding en verdieping', nadrukkelijk stil te staan bij deze en andere bestuurlijke principes. Ik doel dan op uitgangspunten die wij hier in Nederland na tientallen jaren, soms langer, zorgvuldig debat overeen zijn gekomen. Trends als decentralisatie en privatisering zijn niet uit de lucht komen vallen, maar het gevolg van maatschappelijke, technologische en politieke vooruitgang. De vraag die daar bij hoort, is: zijn die ontwikkelingen op nationaal en Europees met elkaar in overeenstemming? Wordt bij de vormgeving van een nieuwe Europese bestuurlijke entiteit met dezelfde normen gewerkt als bij de vormgeving van de nationale?

Is het immers niet vreemd dat we op nationaal niveau afspreken zoveel mogelijk aan de verantwoordelijkheid van burgers zelf over te laten, en tegelijkertijd nieuwe, extra bestuurlijke verantwoordelijkheden op Europees niveau definiëren? Is het niet merkwaardig dat we nationaal proberen taken op een zo laag mogelijk niveau uit te voeren, en tegelijk bestaande taken naar Brussel overhevelen? Is het niet inconsistent dat we in Nederland trachten de overheid kleiner en de belastingen lager te maken, en op hetzelfde moment in Brussel nieuwe bureaucratieën creëren en zoeken naar nieuwe belastinggrondslagen? Is het niet dubieus dat we als burgers na eeuwen strijd democratische controle hebben op de nationale overheid en nu die verworvenheid bagatelliseren als het gaat om een supranationale overheid?

Het stellen van deze vragen is van belang, omdat aan de hand van de antwoorden kan worden beoordeeld of Europese integratie in democratisch en bestuurlijk opzicht succesvol is. Iedere zichzelf respecterende politieke partij doet voorstellen die een consistente verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden en de organisatie van de staat veronderstellen. Die

plannen zijn ingebed in politiek-ideologische kaders. Burgers kunnen kiezen voor een liberale, christen-democratische of sociaal-democratische variant met meer of minder staatsbemoeienis. Maar hoe ver de invloed van de staat ook reikt, alle politieke stromingen stellen hoge eisen aan het functioneren van de overheid: noem ze 'algemene beginselen van bestuur'. En daarbij horen begrippen als subsidiariteit, scheiding der machten en grondrechten. Maar ook beginselen als zorgvuldigheid, behoorlijkheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Het is mijn streven die beginselen en begrippen boven tafel te houden als beslissingen over verdere Europese integratie – verdieping en verbreding – genomen moeten worden.

Europese Integratie: succes of teleurstelling? En waarom?

Iemand vergeleek het proces van Europese Integratie eens met fietsen: als je stil staat val je om. Inderdaad, is een Europese *sûr place* moeilijk voor te stellen. Bovendien: de continuïteit van het integratieproces is vaak een bewijs voor de stelling dat het om een succesvol project gaat. En inderdaad, het is bijkans onmogelijk dat succes over het hoofd te zien. Een oppervlakkige blik op de geschiedenis van ons continent geeft al snel het antwoord op de vraag of Europese integratie succesvol is.

Wie het antwoord zoekt in termen van vrede en veiligheid, ziet dat de West-Europese landen een ongekend lange periode van vreedzaamheid meemaken. En op de Balkan na, geldt dat sinds 1989 ook voor de Midden- en Oost-Europese landen.

Wie het antwoord zoekt in termen van democratie en burgerrechten, zal ook tevreden zijn. Steeds meer landen kennen een systeem met een democratische rechtstaat en de erkenning van universele individuele burgerrechten. Bovendien zijn de landen door middel van open markten met elkaar verbonden en maken ze al decennia een periode van grote economische vooruitgang mee.

De vraag is of de Europese integratie hiervoor de basis was, of omgekeerd: of deze processen Europese integratie mogelijk maakten. Vaak wordt gewezen op de drie grote oorlogen waarbij Frankrijk en Duitsland tussen 1870 en 1945 tegenover elkaar stonden. Maar wie stelt dat de EG en later de EU een herhaling daarvan onmogelijk maken, vergaloppeert zich. Hij vergeet dat het geen democratische rechtstaten waren die elkaar de oorlog verklaarden, maar dictators en Keizers die hun machtsgebied uit wilden breiden. Ten tweede komt die stelling impliciet neer op een verklaring dat Duitsers en Fransen eigenlijk gek zijn en door anderen moeten worden weerhouden om de wapens op te pakken. Dictators en sommige Keizers zijn oorlogsgek, Duitsers en Fransen niet. Net zomin als het waarschijnlijk is dat de democratische rechtstaten Canada en de VS elkaar de oorlog verklaren, zo onwaarschijnlijk is het dat langs de Somme opnieuw twee volken tegenover elkaar zullen staan. De Unie bestaat dankzij democratische rechtstaten, niet andersom.

Het was ook heel wel mogelijk dat landen als Griekenland, Spanje en Portugal zich hadden ontwikkeld tot democratische rechtstaten, zonder de aanwezigheid of betrokkenheid van een Europese Unie. Als het mogelijk was in Nederland en België, waarom dan niet in de Zuid-Europese landen? Zo zal het in de nabije toekomst ook mogelijk zijn voor Slowakije, Polen en Roemenië. Het is wel heel arrogant te stellen, dat de inwoners van andere landen ons nodig hebben om te ontdekken wat de waarde is van de democratische rechtstaat en individuele burgerrechten. Maar ook hier geldt dat internationale verbondenheid en supranationale samenwerking een positieve stimulans vormen.

Stellen dat dankzij intensieve Europese integratie welvaart en economie hard groeien is evenzeer de opmaat voor een discussie over de kip en het ei. Al lang voor 1951 dreven de Europese landen onderling handel waardoor de welvaart harder groeide dan elders in de wereld. Mondialisering zette door in het derde kwart van de negentiende eeuw. Het zijn en waren technologische vindingen die samen met ondernemingszin en nieuwsgierigheid grenzen deden vervagen en barrières deden slechten. Zo hielpen de stoommachine en de telegraaf internationale relaties op gang. Het vrijmaken van grenzen binnen Europa heeft hieraan een extra positieve stimulans gegeven.

Europese integratie is een succesvol en uniek project, maar niet alle naoorlogse verworvenheden zijn hieraan toe te rekenen. Zaak is politieke doelen te formuleren die passen bij supranationale samenwerking. Zaak is in ons enthousiasme de beginselen van goed bestuur niet te vergeten. We weten nu, dat we samen kunnen werken, handel kunnen drijven en ons democratisch kunnen organiseren zonder wapengekletter. Maar hoe verder met supranationale samenwerking? Terug naar de metafoor: voor de beginnende fietser is de *sur place* een onmogelijke opgave. Maar een ervaren wielrenner kan het, en zal het op een cruciaal moment toepassen. De vraag is waar we in politiek opzicht voor staan: toch weer doorgaan of een Europese *sur place*?

Eén ding is zeker: we moeten bij Europese integratie dezelfde eisen stellen die we ook stellen op nationaal niveau. Kritische vragen zijn geen teken van scepsis maar van constructief denken en duidelijke idealen. De idealen die we hebben op nationaal niveau moeten we ook vertalen naar Europees niveau. Met andere woorden: voor supranationale samenwerkingen gelden dezelfde bestuurlijke beginselen als voor nationale. Hoe staat het met de scheiding der machten? Hoe staat het met parlementaire controle? Hoe beteugelen we bureaucratie en zorgen we dat publieke middelen ordentelijk worden besteed? Hoe houden individuele burgers grip op de democratische rechtstaat?

Hoe verder? Vragen bij verbreden en verdiepen

Iedereen weet voor welke grote vragen de EU momenteel staat. Ze betreffen de veranderingen van het takenpakket, verbetering van de samenwerking en verbreding van het ledenaantal. Om richting te geven te geven aan die uitbreiding zijn

een drietal voorwaarden meegegeven aan de kandidaten: de zogenaamde 'Kopenhagen-criteria'. Richting geven aan institutionele samenwerking is lastiger, getuige het multi-interpreteerbare woord 'subsidiariteit'.

Afgesproken is dat toetredende landen moeten voldoen aan de Kopenhagencriteria, te weten: voldoen aan beginselen die horen bij een democratische rechtsstaat; functioneren als een concurrerende markteconomie; en implementatie van het ***acquis communautaire***, dat wil zeggen dat zij alle geldende Europese regels dienen over te nemen. Dan zal toetreding niet tot een verzwakking van de Unie leiden.

Alle kandidaten, op Turkije na, voldoen aan de politieke criteria. Slechts twee, Cyprus en Malta voldoen aan de economische criteria, maar de verwachting is dat op Bulgarije en Roemenië na alle andere kandidaten daar op korte termijn ook aan zullen voldoen. Rest implementatie van het ***acquis*** en daar wordt over onderhandeld.

Implementatie van het ***acquis*** zou dus een onoverkomelijk obstakel kunnen zijn, indien de nieuwkomers daar niet aan kunnen voldoen. Een oplossing die onder andere wordt bepleit door de WRR, is formulering van een zogenaamd '***kern-acquis***'. Ik vind dat niet wenselijk. De WRR geeft zelf het probleem al aan als zij stelt dat 'het gaat om een voor alle kandidaat-lidstaten gelijk geldend absoluut minimum'. Welnu, dat minimum kennen we. Dat is welbewust neergelegd in de Kopenhagen-criteria. Wie daar aan morrelt, zet een stap naar willekeur en gelegenheidsargumenten.

Maar voordat de EU wordt vergroot met nieuwe lidstaten, dienen de huidige 15 lidstaten van de EU zich dan niet eerst de vraag te stellen of de EU zelf nog nieuwe lidstaten kan absorberen? Kan de EU met het huidige beleid en de huidige institutionele structuur wel functioneren na uitbreiding? Of zal ze omvallen gelijk een onervaren fietser? Of uit de bocht vliegen door te hoge snelheid? Hoe staat het met die bestuurlijke beginselen die we op nationaal niveau zo onmisbaar vinden?

Wil je de EU op een bestuurlijk verantwoorde manier uitbreiding dan kan je de discussie over noodzaak van hervorming van de financiën, het landbouwbeleid en de structuurfondsen niet uit de weg gaan. Inhoud gaat boven snelheid. Dat geldt voor de kandidaatlanden die werkelijk klaar moeten zijn voor toetreding maar ook voor de Unie zelf. Institutioneel is de Unie na het Verdrag van Nice klaar om nieuwe leden te ontvangen, maar financieel zijn de zaakjes nog niet op orde. We weten dat er binnen de huidige Financiële Perspectieven ruimte is voor 10 nieuwe lidstaten. Die afspraken lopen tot 2006, daarna ontstaat een nieuwe situatie. Toetreding van nieuwe lidstaten vindt plaats vanaf 1 januari 2004. Mijn stelling is dat de besluitvorming over de hervorming en sanering van de financiën van de Unie plaats dient te vinden vóór de toetreding van nieuwe lidstaten. Dus voor 2004! Het is anders onmogelijk om het dan ontstane interstatelijk conglomeraat nog op bestuurlijke ordentelijke wijze van koers te doen veranderen.

Hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid is op korte termijn nodig, dringend zelfs. Dringend nodig omdat het GLB een vrijere

wereldhandel in de weg staat. In Qatar is weer gebleken dat het GLB een van de grootste struikelblokken is voor een nieuwe WTO-ronde. Wenselijk is de hervorming van het GLB omdat het beleid door de tijd achterhaald is. Oorspronkelijk was het bedoeld om de Europese voedselproductie na de Tweede Wereldoorlog weer op te bouwen. Doelstellingen waren productiviteitsverhoging, voedselzekerheid en redelijke consumentenprijzen. Het beleid was dermate succesvol dat in de jaren tachtig zelfs grote overschotten ontstonden. Hervormingen in de jaren negentig (McSharry, Agenda 2000) werkten de overschotten weg door meer inkomenssteun in plaats van productiesteun, maar in feite betekende dit slechts minder productie voor hetzelfde geld. Nieuw beleid moet goedkoper door o.a. geleidelijke afbouw van de inkomenssteun en decentralisatie naar de lidstaten.

Ook bij de cohesiefondsen is sprake van achterhaald beleid. Steun uit het cohesiefonds was bedoeld om noodzakelijke investeringen in infrastructuur niet te laten lijden onder bezuinigingen op weg naar deelname aan de EMU. Dus is het logisch dat de landen die inmiddels aan de EMU deelnemen, niet meer voor steun uit het cohesiefonds in aanmerking komen. Ze voldeden aan de EMU-criteria en bezuinigingen zijn derhalve gevolg van nationaal beleid waardoor supranationale compensatie niet op zijn plaats is.

De structuurfondsen zijn bedoeld voor arme regio's in arme lidstaten. Bij ongewijzigd beleid zullen deze fondsen straks met name ten goede komen aan de toetredende lidstaten, ten koste van de huidige lidstaten. Het is van het grootste belang dat deze fondsen na de uitbreiding ten goede komen aan daadwerkelijk armere lidstaten, en dat de huidige ontvangers inleveren. Stel je de situatie voor dat niet alleen de armste lidstaten geld ontvangen maar ook een land als Spanje of Ierland. Dan wordt deze regeling onbetaalbaar.

Hervorming van GLB en fondsen verloopt niet voorspoedig. Zo is afgelopen zomer tijdens de BSE-crisis, het interventieniveau (opkopen om prijs op peil te houden) voor vlees verhoogd (naar 500.000 ton), waar deze bij Agenda 2000 juist was verlaagd (naar 350.000 ton). Waar minister Brinkhorst van Landbouw hoopte dat de BSE-crisis zou leiden tot versnelde hervorming van het GLB, leidde het in de praktijk juist tot het terugdraaien van hervormingen.

Ook minister Zalm heeft eind september in Luik bot gevangen. Er lijkt in Europa weinig of geen steun voor de vergaande hervormingsplannen van de Nederlandse regering. Inmiddels sluit zelfs de Nederlandse regering inkomens-toeslagen voor Oost-Europese boeren niet langer uit. Tot nu toe gingen de regering en de Europese Commissie ervan uit dat de Oost-Europese boeren niet voor inkomenssteun in aanmerking zouden komen, omdat dit compensatie was voor wegvallende productiesteun. De Oost-Europese boeren hoeven niet gecompenseerd te worden, daar zij nooit productiesteun van de Unie hebben gekregen.

Ondertussen lanceren andere landen de aanval op de Europese subsidiepot. Spanje wil nog snel 15 miljard Euro uit de structuurfondsen halen voor de aanleg van een kanaal. De kandidaat-landen willen het absorptieplafond van 4% verhogen, om daarmee voor meer geld in aanmerking te komen. Kortom, niet alleen

zijn daadwerkelijke bezuinigingen nog ver weg, maar er blijft ook een reële druk bestaan om uitgaven te verhogen.

Onderdeel van de financiële hervorming van de Unie moet het bestuurlijke principe van decentralisatie zijn. Voor de volgende IGC staat de bevoegdheidsverdeling op de agenda. De idee van subsidiariteit moet hier praktisch ingevuld worden, maar tevens moet oud beleid zoals het GLB en de fondsen, opnieuw vanuit dit principe worden bekeken. Is het nog steeds noodzakelijk dat Europa dit doet? Soms wordt gepleit voor een catalogus met daarin de verdeling van competenties. Ik ben daar tegen, omdat een vaste lijst de maatschappelijke dynamiek miskent waarin overheden en politiek werken. Publieke taken en verantwoordelijkheden zijn per definitie veranderlijk omdat ze door technologische en emancipatieprocessen worden beïnvloed.

GBVB

De terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 hebben eens te meer aangetoond dat werkelijk Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid nog een brug te ver is. Nu reizen presidenten en regeringsleiders nog steeds apart af naar de bondgenoot. Als het spannend wordt schuiven de grote jongens om een alleen voor hen gereserveerde dinertafel. Het nagerecht leverde weliswaar nog een klein dessert-stormpje op, maar de boodschap was duidelijk. Gemeenschappelijk is het buitenlands en veiligheidsbeleid niet, laten we dus ook niet doen alsof. De Adviesraad Internationale Veiligheid onderstreepte dat zowel de tijdelijke voorzitter van de EU, de voorzitter van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger, niet de positie, de legitimatie en de zichtbaarheid hebben om namens de burgers van de gehele Unie te spreken.

Gecombineerd met de lange grens van de uitgebreide Unie maakt dit het noodzakelijk dat er in de volgende IGC nog eens goed naar het GBVB wordt gekeken. Terecht wil de regering dit op de agenda zetten. Realisme moet het uitgangspunt zijn. Europese burgers moeten duidelijk zien hoe veiligheid wordt gewaarborgd en welke rol voor de Navo is weggelegd.

Subsidiariteit

De afbakening van nationale en supranationale bevoegdheden moet streng zijn, maar flexibel genoeg om niet verstarrend te werken. De voorgenomen actie of wetgeving moet getoets worden aan de volgende vragen: (1) draagt de maatregel bij aan het bevorderen van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal; (2) betreft de maatregel het aanpakken van grensoverschrijdende problemen, die op nationaal niveau niet effectief kunnen worden opgelost; (3) gaat het om het benutten van schaalvoordelen die door Europese samenwerking kunnen worden bereikt.

Een goede afbakening van die bevoegdheden moet worden gevolgd door een goede democratische controle op deze bevoegdheden. Geen macht, zonder controle op de macht. Voor wet- en regelgeving op nationaal niveau zit dat wel goed, maar op Europees niveau zijn er de beruchte 'democratische tekorten'. Daarom is het van groot belang dat het EP over de hele linie medewetgever wordt. Dat wil zeggen co-decisie van het EP, ook over het GLB, het asiel- en migratiebeleid en de hele begroting.

De VVD wil dus communautaire besluitvorming voor de hele eerste pijler van de EU. Dat betekent initiatiefrecht voor de Commissie, meerderheidsbesluitvorming in de Raad en co-decisie van Europees Parlement. In de volgende IGC zou de regering dus opnieuw moeten inzetten op uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming en co-decisie naar die artikelen waarvoor dat nu nog niet geldt. Dit is niet eenvoudig, omdat elk land zo zijn artikelen heeft waar het een vetorecht wil houden. De eerlijkheid gebied te zeggen dat dit ook voor de VVD geldt. De VVD zou graag unanimité willen behouden voor belastingzaken.

In de tweede pijler willen wij vasthouden aan de huidige intergouvernementele besluitvorming. In het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid gaat het om vragen met mogelijk vergaande gevolgen, zoals de inzet van militairen. Het is ondenkbaar, om redenen die ik hierboven heb aangegeven, dat Nederland geen vetorecht zou hebben over de inzet van de eigen militairen. De VVD ziet hier dan ook geen rol voor het EP. De democratische controle op het GBVB is het terrein van de nationale parlementen.

In de derde pijler zien we een mix van intergouvernementele en communautaire elementen. In het Verdrag van Amsterdam is het juridisch instrumentarium voor de derde pijler onder de werking van de instellingen gebracht, maar besluitvorming in de Raad is bij unanimité en het EP heeft slechts adviesrecht. De VVD houdt vast aan intergouvernementele besluitvorming in de derde pijler, dus unanimité in de Raad en controle door de nationale parlementen. Het proces van communautarisering dat we nu zien in de derde pijler vinden wij niet wenselijk. JBZ is in de eerste plaats nationaal beleid. EU-beleid dient zich te richten op grensoverschrijdende problemen die niet effectief op nationaal niveau kunnen worden opgelost.

Deze gedachtegang leidt dus tot een sterk EP dat het communautair beleid daadwerkelijk controleert. Een Europese Senaat is dan ook onwenselijk, evenals een gekozen Commissievoorzitter, omdat dit de positie van het EP zou verzwakken. Een Senaat zou, samen met de Raad, leiden tot een soort driekamer-stelsel in Europa. Een gekozen voorzitter tot een soort presidentieel systeem zoals we dat kennen in de VS. Daaruit zou een patstelling tussen gekozen Commissie en gekozen Parlement kunnen voorkomen, zoals we die kennen in de *gridlock* in het Amerikaans stelsel. De grondleggers van de constitutie voor de VS hebben bewust niet gekozen voor een parlementair stelsel zoals de Europeanen dat kennen. Onze stelling is dat de Volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan moet zijn.

Bij een volwassen parlementaire democratie op Europees niveau hoort partijvorming op Europees niveau. Kiezers moeten een direct mandaat kunnen

geven aan Europees georganiseerde partijen met programma's afgestemd op de bevoegdheden van het Europees Parlement. Dat is nu niet het geval. Europarlementariërs komen daardoor in een spagaat terecht: deels zijn ze behartigers van een nationaal deelbelang alsof de EU een districtenstelsel kent, deels zijn ze lid van een partij-coalitie georganiseerd naar ideologische overeenkomst.

Tot slot nog een hartenkreet over goed bestuur. Steeds vaker komt het begrip *good governance* terug in onze multilaterale en bilaterale relaties. Daar hoort ook bij ordentelijke besluitvorming, met goede voorbereiding en afweging van belangen en beginselen. Daar is tijd voor nodig, tijd voor het opstellen van voorstellen, tijd voor democratische controle ervan. Maar onder druk van diverse factoren dreigen de Europese Toppen te verworden tot een reizend circus met *vlugettjes* als hoofdact. Ik heb dat als minister ervaren, ik ervaar dat als parlementariër weer. De Europese regeringsleiders moeten de bij het staatsmanschap behorende wijsheid tonen zich niet over te geven aan de druk om voor de altijd aanwezige camera's te willen scoren met een toevallig populair voorstelletje. Dat wakkert eerder Eurocynisme aan dan Euro-enthousiasme.

Conclusie

Ik sta achter de uitbreiding van de EU. Ten eerste om historische redenen, de breuk in Europa wordt hersteld. Ten tweede om geopolitieke redenen: stabiliteit en veiligheid. En ten derde, op termijn om economische redenen. Men kan niet verwachten dat de uitgebreide Unie direct even krachtig is als de huidige, maar op termijn geloven wij daarin. De cruciale vraag is echter: Wanneer vindt die uitbreiding plaats en tegen welke voorwaarden? Besteden we daarbij voldoende aandacht aan de bestuurlijke beginselen die we in ieder nationaal debat ook tegenkomen?

De EU en zijn lidstaten naderen een cruciaal jaar. Er moet besloten worden over kandidaten die rijp zijn voor toetreding. De uitverkorenen kunnen vanaf 2004 deel uitmaken van alles dat de Unie nu aan de 15 biedt. Rekenwerk laat zien dat dit voor de Financiële Perspectieven tot 2006 geen probleem zal zijn. Maar na 2006 is dat niet zeker, dan gelden nieuwe afspraken. De onderhandelingen daarover vinden plaats in de jaren direct daarvoor. Mogelijk dus met de nieuwe lidstaten als nieuwe belanghebbenden aan tafel. Alle onopgeloste zaken rond het GLB, de structuur- en cohesiefondsen liggen dan op tafel.

Als 15 lidstaten het nu niet op kunnen lossen, heb ik er weinig vertrouwen in dat een groter aantal het later wel kan. Dan komt de Unie in een impasse, dan zijn er te veel belanghebbenden die een spaak in het wiel kunnen steken. Hervorming van de EU dient dus plaats te vinden voor 2004, voor toetreding van nieuwe landen. Ook al traineert dat het uitbreidingsproces. Een *sur place* nu is te verkiezen boven een lelijke val straks. Een *sur place* is de bewuste keuze van een wielrenner, op een moment dat hij zelf kiest. De Nederlandse regering moet daarom alles-op-alles zetten om te zorgen dat de EU voor toetreding van de nieuwe

lidstaten, dus voor 2004, heeft besloten over de toekomst van het GLB en de financiële structuur. Dat is eerlijk tegen de eigen burgers die hen een mandaat hebben gegeven om zorgvuldig en doelmatig om te gaan met publieke middelen. Wie denkt rustig door te kunnen peddelen, fietst onvoorbereid een donker bos in.