

# Leiderschap in de Europese Unie: de kwadratuur van de cirkel

Jan Rood

Over het ideale politiek leiderschap is al veel gezegd. Dat hoeft niet te verbazen. De mensheid heeft in de vorm van dictatuur, megalomanie, machtswellust en de meest gruwelijke uitwassen daarvan voldoende ervaren om te kunnen weten dat welwillend leiderschap zeldzaam is en veelal pas, afhankelijk van omstandigheden en geperverteerde figuren daargelaten, laat tot wasdom komt c.q. wordt (h-)jerkend. Zoals Alfred van Staden in een recente studie over leiderschap in de internationale politiek opmerkte: 'Klachten over gebrek aan leiderschap verdienen ook te worden gerelativeerd in het licht van de neiging historische figuren pas achteraf, dat wil zeggen lang na hun aftreden of dood, met terugwerkende kracht te waarderen voor hun daden en bij te zetten in de eregalerij van staatslieden.'<sup>1</sup>

Ook het Europese continent heeft zo zijn ervaringen met wat politieke leiders kunnen betekenen. Enerzijds is daar de mythevorming rond historische figuren als Karel de Grote die, zo wil het al te mooie verhaal, het oude continent na de chaos en verbrokkeling van het post-Romeinse tijdperk tot eenheid wist te smeden. Maar datzelfde Europa heeft zeker sinds de opkomst van het moderne statensysteem zwaar geleden onder de hegemoniale en oorlogszuchtige ambities van figuren in de categorie van Napoleon, Stalin, Hitler en Mussolini. Daartegenover stonden natuurlijk Bismarck, Metternich en Castlereagh, wier leiderschap van een groter inzicht in de noodzaak van machts-evenwicht en diplomatie als middel tot interstatelijke conflictbeslechting getuigde.<sup>2</sup> Maar ook hun optreden doet niet af aan de conclusie dat verlicht leiderschap in de Europese historie een uitzondering is geweest.

## Naoorlogs leiderschap in Europa

Voor West-Europa bracht de Tweede Wereldoorlog daar verandering in, in de vorm van een leiderschap dat bereid was over de schaduw van het verleden heen te stappen. Adenauer, Schuman, Mitterrand en Kohl, maar op hun manier ook Churchill en De Gaulle; het zijn voorbeelden van leiderschap - vanuit de naoorlogse West-Europese landen - dat bereid was beslissende stappen te zetten in het proces van naoorlogse Europese samenwerking en integratie, met als doel om een herhaling van de geschiedenis te voorkomen dan wel na het einde van de Koude Oorlog het Europese continent een nieuw perspectief op eenwording te bieden. Het optreden van in het bijzonder naoorlogse politieke leiders in West-Europa stond daarbij in schril contrast met de situatie in Oost-Europa, dat middels bekrompen politieke zetbazen zuchtte onder de Sovjetknoet en zich pas na 1989 van het onderdrukkend 'leiderschap' wist te bevrijden.

Intussen zijn we meer dan 20 jaar verder. De Koude Oorlog is historie. De landen uit Midden- en Oost-Europa zijn volwaardig lid van de Europese Unie geworden. Diezelfde Europese Unie heeft

<sup>1</sup> Alfred van Staden, *De roep om leiderschap in de internationale politiek; Zijn de grote staatslieden verdwenen?* Assen: Van Gorcum, 2008, blz. 16.

<sup>2</sup> Zie o.a. Adam Zamoyski, *Rites of peace; the fall of Napoleon & the Congress of Vienna*. London: HarperPress Publishers, 2007

in de afgelopen periode niet alleen haar ledental dramatisch zien toenemen van 12 in het midden jaren van de tachtig naar 27 nu. Minstens zo opvallend is de verdieping van het economische integratieproces via de invoering van de eenheidsmarkt en de introductie van de Euro. Tegelijkertijd heeft de Unie zich via weliswaar aarzelende maar niet te ontkennen stappen langzaam ontwikkeld tot een politieke speler van betekenis. Het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid is de periode van de kinderschoenen ontgroeid. Zelfs op het terrein van defensiebeleid maakt de Unie aarzelende stappen op weg naar een meer zelfstandige rol.<sup>3</sup> De Unie heeft in het verlengde hiervan ook regelmatig blijk gegeven van politieke leiderschapsaspiraties, zowel in de eigen omgeving als op mondiaal niveau. Die ontwikkeling is reden te meer om de vraag te stellen hoe het is gesteld met het politieke leiderschap binnen de EU van vandaag.

### **Waarom de vraag naar Europees leiderschap?**

Die vraag is om een aantal redenen relevant. Ten eerste omdat het vermogen van de Unie om zich in de wereld van vandaag en van de toekomst als een serieuze spelbepaler op te stellen, mede zal afhangen van de vraag of zij naar buiten toe tot leiderschap in staat is. Lukt dat niet, dan wacht het oude continent marginalisering, zo wordt door velen gewaarschuwd. Een vooruitzicht dat zoveel scherper opdoemt in het licht van de snel verschuivende mondiale machtspanelen: de welbekende 'rise of the rest'. De tweede reden ligt in het directe verlengde van deze verschuiving. Afgezet tegen de zich ontwikkelende mondiale machtsverhoudingen is de EU via haar lidstaten immers binnen tal van multilaterale verbanden (VN, IMF, Wereldbank, G20, etc.) zwaar oververtegenwoordigd. Links- of rechtsom zullen de lidstaten moeten inschikken, hetgeen direct leidt tot de vraag wie binnen de Unie aan de touwtjes trekt en namens haar en daarmee namens de (overige) lidstaten op het mondiale niveau zal spreken. Een derde reden is dat dit leiderschap tot nu toe verbrokkeld was, verdeeld als het is tussen het nationale niveau en het niveau van de Europese instellingen, de Europese Commissie in het bijzonder. Van Staden merkt in dit verband terecht op: 'In Europa loopt het leiderschapsvraagstuk op het nationale en het EU-niveau door elkaar. De kracht van de Europese politiek wordt immers bepaald door de mate waarin sprake is van een goed samenspel tussen de lidstaten en de Europese instellingen'.<sup>4</sup> Maar waar in het verleden krachtige nationale politici de Europese kar op beslissende momenten vooruit wisten te trekken, staat nu het leiderschap binnen de lidstaten om tal van redenen ter discussie. Een oorzaak is dat gezag in het huidige tijdsgewricht een minder vanzelfsprekende betekenis heeft, hetgeen zich wrekt op het Europees niveau waar nationale leiders minder gemakkelijk het voortouw kunnen nemen. Een laatste reden om dit vraagstuk aan de orde te stellen betreft de institutionele veranderingen die het Verdrag van Lissabon ter versterking van Europees leiderschap beoogt te bewerkstelligen. De introductie van een vaste voorzitter van de Europese Raad en de opwaardering van de figuur van de Hoge Vertegenwoordiger verantwoordelijk voor het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid hebben

3 Zie o.a. Jan Rood, 'De EU in de wereld: tussen macht en onmacht'. In: *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2009, blz.106-112.

4 Van Staden, zie noot 1, blz.141.

tot doel om de Unie niet alleen een duidelijker gezicht tegenover de buitenwereld te verschaffen, maar ook om de diffuse leiderschapsstructuur van de Europese Unie minder Byzantijns te maken.

### Het onvolkomen Europese leiderschap

Deze Byzantijnse Europese leiderschapsstructuur is een welhaast inherent gevolg van het *sui generis*-karakter van de EU als politiek systeem. De Unie is 'less than a state, but more than an international organisation', zo wordt wel gesteld. Waarmee met zoveel woorden is gezegd dat het de EU ontbreekt aan een eenduidig en gelegitimeerd machtscentrum. Het is, zo schrijft William Wallace, 'a loose structure of government without statehood'.<sup>5</sup> Waar bevoegdheden gedeeld zijn tussen het nationale en Europese niveau, manifesteert ook het Europese leiderschap zich – in wisselende intensiteit en onderlinge verhouding – onvermijdelijk vanuit deze beide niveaus, d.w.z. zowel vanuit de (grote) lidstaten als de Europese instellingen, en is daarmee bij voorbaat gefragmenteerd.

Deze situatie, die zich bij gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten over het einddoel van de Europese integratie niet gemakkelijk laat verhelpen, creëert op het vlak van leiderschap een aantal problemen. Allereerst is er het risico van wedijver en conflict tussen lidstaten en Europese instellingen als het gaat om leiderschap en initiatief binnen de EU; de keerzijde van de door Van Staden geconstateerde noodzaak van een goed samenspel tussen beide niveaus. De 'lege-stoel-crisis' in de jaren zestig van de vorige eeuw, waarbij Frankrijk in reactie op een in Franse ogen te assertieve Europese Commissie weigerde deel te nemen aan zittingen van de Raad van Ministers, toont aan hoe verlamdend een dergelijk conflict voor de integratie kan uitpakken. Dat vrees voor een te machtige Commissie c.q. Commissievoorzitter ook in latere jaren speelde, blijkt uit het feit dat het optreden van de Europese Commissie onder leiding van haar energieke voorzitter Jacques Delors voor een aantal lidstaten reden was om in het vervolg minder krachtige leiders van de Europese Commissie te benoemen. Diezelfde lidstaten, inclusief landen die aanvankelijk zo hun bezwaren hadden tegen dit gremium, hebben daarnaast al een aantal jaren de neiging om toch vooral de Europese Raad waarbinnen de lidstaten domineren, als het richtinggevend orgaan binnen de Unie te zien, teneinde zo de touwtjes stevig in eigen hand te houden.

Maar ook binnen het gezelschap van de lidstaten zelf is er een leiderschapsprobleem. Dat begint met het gegeven dat de Europese integratie een experiment is dat zijn kracht ontleent aan de omstandigheid dat het gebaseerd is op de beginselen van gelijkwaardigheid, zo niet gelijkheid, en van vrijwilligheid. Het eerste houdt in dat geen lidstaat zich op grond van zijn machtspositie kan beroepen op bijzondere privileges. In beginsel zijn alle lidstaten gelijk. Het tweede is een logische implicatie van het eerste beginsel en betekent dat het integratieproces zich niet laat verenigen met een hegemoniale rol van één land of enkele landen. Dit uitgangspunt weerspiegelt zich in het consensusprincipe, dat gebiedt dat zelfs waar bij meerderheid in de Unie besloten kan worden, zoveel als mogelijk en redelijk met de belangen van de tegenstemmers rekening dient te worden gehouden.

<sup>5</sup> William Wallace, 'Government without statehood'. In: Helen Wallace & William Wallace (eds.), *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford U.Pr., 1996 (3e druk), blz.443.

## Groot versus klein en het Europese leiderschap

Dit laatste voert tot de 'groot – klein dimensie' binnen de EU; een van de weinige dimensies waarop binnen de EU het natuurlijke patroon van 'cross-cutting cleavages' en van wisselende coalities wordt doorbroken in de vorm van een tegenstelling tussen de groten en de kleinen binnen de Unie. Een tegenstelling die zich in alle scherpste openbaart in de vrees van de kleine lidstaten voor directoriumvorming en de huiver van de kleine landen dat de groten discussies over institutionele hervormingen zullen aangrijpen om hun eigen positie te versterken teneinde zo hun wil te kunnen opleggen. De complexiteit en gevoeligheid van deze dimensie kan o.a. geïllustreerd worden aan de Frans-Duitse as. Enerzijds bestaat er breed – d.w.z. ook bij de kleinere lidstaten – de overtuiging dat voortgang in de Europese integratie niet zonder (voorafgaand) vergelijk tussen Duitsland en Frankrijk mogelijk is. Dat was in de jaren vijftig het geval bij het ontstaan van de EEG. In de jaren tachtig was dat niet anders in reactie op de Duitse eenwording. En ook de huidige uitdagingen als gevolg van de financieel-economische crisis onderstrepen de bijzondere positie van dit koppel bij de aanpak ervan. Maar tegelijkertijd blijkt ook keer op keer de schizofrenie van het integratieproces, waar een Frans-Duits vergelijk, hoe noodzakelijk ook, bij de anderen, de kleine lidstaten voorop, een gevoel van onbehagen veroorzaakt in de vorm van klachten over voldongen feiten, onvoldoende consultatie, etc.; een reflex die direct verband houdt met de genoemde angst voor directoriumvorming tussen de groten.<sup>6</sup>

Tekenend in dit verband is dat een dergelijk optreden van Frankrijk en Duitsland zoveel aanvaardbaarder is indien het vertrouwen bestaat dat deze landen geleid worden door politici die wel oog hebben voor de belangen van de kleinen; een vertrouwen dat in het geval van Frankrijk zeker in Nederland ver te zoeken is en dat in het Duitse geval per bondskanselier wisselt. Bij Kohl en Merkel was/is het vertrouwen wel aanwezig, maar onder het regime van Gerhard Schröder duidelijk niet. Het hoeft tegen deze achtergrond niet te verbazen dat de kleine lidstaten als het gaat om leiderschap vanuit de Europese Raad en de Raad van Ministers altijd hebben vastgehouden aan behoud van het roulerend voorzitterschap; niet alleen als een gelegenheid om zelf te schitteren op het wereldtoneel, maar vooral als een waarborg tegen dominantie door de groten.

## De Europese Raad als uitdrukking van collectief leiderschap

Een 'oplossing' voor de tegenstelling tussen groot en klein op het niveau van de lidstaten is de projectie van de Europese Raad als vorm van *collectief leiderschap*, in dit geval uitgeoefend door de lidstaten gezamenlijk en wel op het hoogste politieke niveau. Een voorstelling die in zoverre 'realistisch' is dat overeenkomstig het liberaal-intergouvernementele denken de lidstaten 'the masters of the treaty' zijn, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat ware voortgang binnen de Unie niet mogelijk is zonder overeenstemming op en leiderschap vanuit dat niveau.

Maar ook deze benadering schept zo haar eigen leiderschapsproblemen. Ten eerste doordat de Europese Raad een bij uitstek intergouvernementeel orgaan is, waarbinnen zonder de 'checks and

<sup>6</sup> Dit terwijl 'objectief' bezien zo'n *directoire* de oplossing zou kunnen zijn voor een Unie van 27 lidstaten, waaronder steeds meer kleintjes.

balances' van de communautaire methode machtsverschillen tussen landen sterker doorwerken. De 'fictie' van het collectieve leiderschap mag, kortom, niet verbloemen dat overeenkomstig de boutade van George Orwell sommige landen nu eenmaal 'more equal' zijn dan anderen. En juist de sterkere manifestatie van de Europese Raad is in veler ogen synoniem aan een sluipende verschuiving in het 'institutionele evenwicht' met de Commissie als verliezende partij. Een ontwikkeling die vanuit de groot – klein tegenstelling voor kleine lidstaten verontrustend is, waar volgens de communautaire doctrine diezelfde Commissie de beschermer zou zijn van hun belangen. Wie zich daarvan bewust is, ziet gemakkelijk achter de façade van het collectieve leiderschap vanuit de Europese Raad in alle hevigheid de groot-klein-dimensie weer opduiken.

Dat die dimensie juist waar het de Europese Raad betrof nog immer buitengewoon gevoelig lag, bleek bovenal in de aanloop naar het grondwettelijk verdrag. In de onderhandelingen daarover stond de toekomst van het roulerend voorzitterschap en daarmee het leiderschap binnen de EU hoog op de agenda. Alle suggestie van collectief leiderschap ten spijt werd in die periode steeds duidelijker dat een roulerend voorzitterschap, dat als gevolg van uitbreiding met vooral kleine lidstaten steeds vaker zou worden uitgeoefend door 'kleintjes', voor de grote lidstaten niet langer aanvaardbaar zou zijn. Zij kwamen dan ook bij monde van de toenmalige politieke leiders Aznar, Blair en Chirac – het zogenaamde ABC-voorstel – met een alternatief voor het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad in de vorm van een permanente voorzitter, niet afkomstig uit de kring van de zittende leiders. Een voorstel dat breed in het gezelschap van de kleine(-re) lidstaten – Nederland voorop – als een poging werd gezien om hen buitenspel te zetten en als een greep naar de macht door de groten.

### **Lissabon als panacee**

Niettegenstaande deze oppositie is via het Verdrag van Lissabon – de opvolger van de gestrande Europese grondwet – een poging gedaan een nieuwe leiderschapsstructuur voor de EU te creëren en wel langs twee lijnen. Allereerst door overeenkomstig het genoemde ABC-voorstel een permanente voorzitter van de Europese Raad aan te stellen. Een positie waarin de Belgische oud-premier Van Rompuy is benoemd. Deze moet aan het functioneren van de Europese Raad meer continuïteit en richting geven en dit gremium van een duidelijker gezicht voorzien. Daarnaast is met het Verdrag van Lissabon gepoogd de gefragmenteerde structuur van de EU op extern terrein te ondervangen door de bestaande functies van Hoge Vertegenwoordiger namens de lidstaten op het terrein van buitenlandse politiek, voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken en Commissaris verantwoordelijk voor extern beleid, in één persoon te verenigen: de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie inzake Buitenlands en Veiligheidsbeleid; een functie waarin Catherine Ashton is benoemd. Met dit laatste heeft de Unie dan, zo wordt verondersteld, eindelijk een antwoord gegeven op de indringende vraag van Henry Kissinger: 'What one telephone number do I call when I want to speak to "Europe"?' Dat, zo luidt het antwoord, is het nummer van de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger van de Unie, die sinds Lissabon namens zowel de lidstaten als de Europese Commissie spreekt, waarmee de gewenste samenwerking tussen nationaal en Europees niveau op het eerste gezicht verzekerd lijkt.

De vraag is echter of hiermee daadwerkelijk een stap is gezet in de richting van een oplossing van het leiderschapsprobleem binnen de EU. Veeleer lijkt het zo te zijn dat de nieuwe structuur een voortzetting van de politieke en bureaucratische strijd om wie het binnen de EU voor het zeggen heeft garandeert, maar dan onder nieuwe noemers. Allereerst heeft de Unie nu te maken met drie figuren die ieder op hun eigen manier aanspraak kunnen maken op leiderschap: de vaste voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Europese Commissie en de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger. De eerste is daarbij verwickeld in een voortdurende 'balancing act' waarbij deze het wantrouwen van de kleinere landen dat hij/zij toch vooral naar de grote lidstaten kijkt – hij/zij is immers hun schepping – voortdurend in woord en daad moet ontzenuwen; een welhaast onmogelijke opgave in een Unie van 27 lidstaten waarbinnen zaken vaker binnen 'inner circles' worden voorgekookt. De voorzitter van de Europese Commissie weet zich op zijn beurt bedreigd door een sterke voorzitter van de Europese Raad, zeker waar deze laatste zich manifesteert op het mondiale niveau. Tot slot de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger; een onmogelijke functie waar deze uit hoofde van de diverse rollen loyaliteit en verantwoording schuldig is aan zowel de lidstaten als de Europese Commissie en het Europese Parlement, en daarmee het risico loopt speelbal te worden van de politieke wedijver tussen deze drie gremia.

Met het voorgaande is met zoveel woorden gesteld dat het leiderschap binnen de Europese Unie nog immer afhankelijk is van het vermogen tot samenwerking tussen de diverse niveaus en functionarissen. In dat opzicht is de eerder aangehaalde stelling van Van Staden nog immer van toepassing. Maar wat de nieuwe structuur bovenal onderstreept is dat leiderschap binnen de EU niet geïnstitutionaliseerd is. In tegenstelling tot bijv. het Amerikaanse presidentschap is gezag niet met de functie gegeven, maar sterk persoonsgebonden, waarmee in feite gezegd is dat waarlijk Europees leiderschap nog in de kinderschoenen staat. De kwadratuur van de cirkel is in dit opzicht nog niet doorbroken.