

Europese integratie en europese samenwerking: als meer van hetzelfde niet werkt

INAUGURELE REDE DOOR PROF. DR. ADRIAAN SCHOUT

inau-
gurele
redo

EUROPESE INTEGRATIE EN EUROPESE SAMENWERKING:
ALS MEER VAN HETZELFDE NIET WERKT

Europese integratie en Europese samenwerking: als meer van hetzelfde niet werkt¹

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar European Public Administration aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit op donderdag 25 februari 2021

door prof. dr. Adriaan Schout

Opmaak en productie: Radboud Universiteit, Campus & Facilities, Post & Print
Fotografie omslag: Marko Bakker

© Prof. dr. Adriaan Schout, Nijmegen, 2021

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

'The process of normal science ends in crisis
... and some of those obscure figures in the
background may shine with new brilliance'
Vincent Ostrom, 1973

*Geachte mijnheer de decaan,
Beste collega's, familie, vrienden en geïnteresseerden via de livestream,*

Het is voor mij een hele eer hier, in deze door de coronamaatregelen lege zaal, te mogen staan en om met deze mooie aanstelling aan de Radboud Universiteit te kunnen bijdragen aan het onderzoek naar het functioneren van de EU als bestuursstelsel.

HET 'EUROPA VAN DE STERKE LIDSTATEN' IS NIET GENOEG

De vraag waarvoor ik de contouren van een antwoord wil schetsen is deze: Hoe krijgen we sterke lidstaten in de EU? Bij het beantwoorden van deze vraag moet ik om te beginnen aangeven wat de relatie is tussen de lidstaten en de EU. Het belang van de kwaliteit van lidstaten hangt namelijk af van de vraag of we spreken van Europese 'integratie' of Europese 'samenwerking', de term die Nederland hanteert. Integratie of samenwerking maakt voor de positie van lidstaten nogal wat uit.

De EU is allerlei ambitieuze projecten aangegaan, zoals de euro, open binnengrenzen en de uitbreiding met nieuwe lidstaten. De lidstaten hebben slechts ten dele de vereiste kwaliteiten in huis om deze projecten te kunnen aansturen. Daarbij zijn er in de EU weinig ideeën over hoe je de diversiteit aan lidstaten kunt managen (Schout 2017). De lidstaten verschillen fundamenteel op tal van terreinen, variërend van bijvoorbeeld onze specifieke naoorlogse geschiedenissen, bestuurlijke tradities en kwaliteiten, politieke voorkeuren, economische ontwikkeling en waarden (Ziller 1993; Busse et al. 2020). Veel problemen in de EU zijn terug te voeren op de uitdagende combinatie van hoge Europese ambities en lidstaten met de nodige zwaktes. Edmund Wellenstein, een van de eerste Europese topambtenaren en naaste medewerker van Jean Monnet, sprak dan ook van onverantwoorde Europese hoogmoed.² Deels lijdt de EU inderdaad aan hoogmoed, maar zij lijdt ook aan bestuurlijk amateurisme.

Kennis over hoe je lidstaten kunt versterken is van belang voor de politieke besluitvorming. In de EU zijn zowel kleinere als monumentale politieke besluiten genomen zonder dat duidelijk was in hoeverre de lidstaten zich zouden moeten hervormen om het beleid ook succesvol te kunnen uitvoeren. Sterker nog, een topambtenaar uit een buurland zei laatst: 'Dat willen we liever niet weten. De politieke besluiten zijn al moeilijk genoeg. Hoe het moet werken is van later zorg.' Hij noemde dit 'constructieve ambiguïteit'. Voor beleidsonderhandelaars in Brussel geldt zoiets als 'na ons de zondvloed', zolang er maar compromissen worden gevonden. Het gevolg is dat EU-beleid soms moeilijk effectief te maken is. De Britse bestuurskundige Les Metcalfe (1992)

stelde daarom in 1992 dat de EU leed aan een *management deficit*. Dit Europese bestuurlijke tekort bestaat nog steeds. In het bedrijfsleven zou een organisatie waarin strategieën niet gesteund worden door organisatorische capaciteiten een gerede kans maken om om te vallen.

De vraag hoe je lidstaten kunt versterken in het belang van de EU is ook academisch relevant. Het dwingt tot een andere manier van kijken naar de EU. In de integratieliteratuur gelden actoren doorgaans als rationeel, wordt bestudeerd hoe de integratieprocessen verlopen en waarom lidstaten taken en bevoegdheden delegeren aan de Europese Commissie. De uitgangspunten zijn centralistisch en rationeel. Een van de terugkerende uitgangspunten in het academisch denken is de onwil van lidstaten om taken af te staan (Schimmelfenning 2015; Börzel 2016; Tömmel 2016; Dinan et al. 2017). De Europese centralisatie zal wel komen, maar via kleine stapjes die elke keer *too little too late* zijn (Jones et al. 2016). Men gaat ervan uit dat de sterke, handelingsbekwame Unie er vanzelf wel komt. Daarbij wordt kennelijk stilzwijgend aangenomen dat zwakke lidstaten geen probleem vormen. Wat integratie voor lidstaten als onderdeel van het Europese openbaar bestuur betekent of van hen vereist, krijgt minder aandacht.

Vanuit bestuurlijk-wetenschappelijk oogpunt kies ik een ander perspectief: een sterk Europa vereist samenwerking tussen volwaardige, handelingsbekwame lidstaten. Sterke lidstaten vereisen op hun beurt ook weer een sterk Europa, maar een sterke Unie is wel iets anders dan een centralistische Unie. De oplossing voor het versterken van de lidstaten zoals ik die afleid uit de literatuur en die wat in de schaduw is gebleven bij het denken over Europese integratie, gaat daarom uit van een andere – horizontale – benadering van interstatelijke en interorganisatorische relaties.³

Ik pleit, in iets te hoogdravende woorden, voor een paradigmawisseling in het denken over de EU. Daarvoor moet ik eerst uiteenzetten waarom een paradigmabreuk nodig is. Dat heeft alles te maken met de chronische Europese crises - of zoals voormalig Commissievoorzitter Juncker het noemde: de Europese 'polycrisis' (Zeitlin et al. 2019). Vervolgens is het nodig om het dominante paradigma van Europese integratie te beschrijven aan de hand van een aantal samenhangende organisatie-elementen en om dat paradigma te vergelijken met het alternatieve paradigma van Europese samenwerking.

De kern van mijn betoog is dat lidstaten maximaal betrokken moeten worden in elke fase van het Europese beleid. Dit houdt een fundamenteel andere invulling in van het roemruchte subsidiariteitsprincipe. Subsidiariteit is nu een *juridisch* begrip en gaat over het verdelen van bevoegdheden tussen lidstaten en het Europese niveau. De *bestuurlijke* invulling van subsidiariteit gaat over samenwerking, waarbij wordt gelet op het behoud (en de inrichting) van nationale taken. Het gaat dus om horizontale bestuurlijke subsidiariteit in plaats van verticale juridische subsidiariteit. Het samenwerkingsparadigma biedt aanknopingspunten voor vergaande politieke keuzes over de invulling van de EU en voor ons academisch onderzoek en onderwijs. De juridische invulling en de bestuurlijke invulling van subsidiariteit zijn beide nodig.

Minister Blok (2020) van Buitenlandse Zaken stelde recent aan een groep EU-experts de vraag: hoe kunnen we lidstaten eindelijk laten hervormen?⁴ Dat de Nederlandse regering deze vraag stelt, tekent de ernst van de situatie. De euro heeft het punt bereikt waar Nederlandse beleidsmakers - altijd actief in de EU om Europees beleid te initiëren of bij te sturen - bijna niet meer weten hoe het verder moet. Nederland wil sterke lidstaten en strikt Europees toezicht op nationale hervormingen, maar kennelijk ontbreekt het aan handelingsperspectief.

POLYCRISIS

Dat de EU kampt met verschillende existentiële crises heeft in een aantal gevallen, zoals bij de euro, veel te maken met de zwakke lidstaten. Normaal gesproken is een crisis een omslagpunt. De EU kampt al jaren met chronische crises, zoals de slepende instabiliteit van de euro, de aanhoudende druk van migratie en vluchtelingenstromen, zorgen over de kwaliteit van de rechtsstaat in Oost-Europese lidstaten die de afgelopen tien jaar zijn toegenomen, de onopgeloste financiering van verdiepte integratie, de voortdurende (jeugd)werkloosheid in vooral Zuid-Europa en de nog altijd problematische integratie op het gebied van het Europese buitenlandbeleid. Als een crisis chronisch wordt, is er iets fundamenteel mis. Tien jaar geleden schreef de *Financial Times* al: 'At stake is closer union, or partial dissolution' (Wolf 2011). Dit klinkt nu nog even actueel.

De ernst van de crises wordt in Nederland misschien niet zo aan den lijve ervaren, maar in andere lidstaten wel. Dat blijkt uit hoge werkloosheidscijfers en vooral een hoge jeugdwerkloosheid, en uit staatsschulden die niet kunnen worden afgelost maar waardoor lidstaten ook niet kunnen investeren in publieke taken. In de huidige coronacrisis is het Europese economische toezicht opgeschort, zodat lidstaten zich niet hoeven te bekommeren om 3 procent begrotingstekort of 60 procent staatsschuld. De overheidsschuld mag nu oplopen. Desalniettemin hangen er pijnlijke vragen boven de markt: wanneer wordt het Europese economische toezicht hervat? Kunnen de zwakke landen hun schulden aflossen die al problematisch waren voor de coronacrisis? Gaat de EU weer pijnlijke bezuinigingen en toezicht opleggen waardoor de werkloosheid verder oploopt? Wat gaat er gebeuren als de Europese Centrale Bank stopt met het opkopen van schulden?

Met de economische onvrede neemt ook de boosheid op de EU toe in bijvoorbeeld Italië. Daar vraagt men zich af: wat heeft de EU ooit voor ons gedaan (Della Sella, te verschijnen)? Italië was traditioneel sterk pro-Europees en zag zichzelf als hoeder van het ware, solidaire Europa, maar de sfeer is omgeslagen, al wordt de stemming wellicht (tijdelijk) iets positiever nu de EU eindelijk geld overmaakt naar Italië. In Noord-Europa stijgt de onvrede over het beleid van de ECB en vraagt onder andere de Nederlandse regering zich af wanneer de Europese Commissie de lidstaten die zich niet aan de euro-regels houden eindelijk eens gaat aanpakken. Frankrijk, Italië en Spanje hadden voor het Hof van Justitie gedaagd moeten worden maar dat heeft de Commissie niet aange-

durfd (De La Porte en Heinz 2017). Daar komt bij dat de Commissie kampt met toezichtsproblemen, omdat verschillende Directoraten-Generaal in de Europese Commissie andere afwegingen maken (Wieser 2020). Beroemd is het antwoord van Juncker op de vraag waarom er geen maatregelen volgden tegen de Franse begrotingsoverschrijdingen: ‘Parce que c’est la France’.⁵

De kern van de sluimerende economische crisis in de EU is het groeipotentieel van lidstaten. Als de concurrentiekracht van landen sterk is, dan zijn schulden geen probleem en groeit de werkgelegenheid. Zwakke nationale instituties hollen de groei-kracht echter uit. Italië heeft bewezen prima te kunnen bezuinigen, maar de economie heeft decennialang geen groei vertoond. Spanje had vorig jaar, nog voordat de coronacrisis uitbrak en na tien jaar (door de ECB aangewakkerde) groei, nog steeds een werkloosheid van ongeveer 15 procent.

Om de polycrisis aan te pakken kwam Juncker met veel voorstellen voor verdiepte integratie en startte hij een EU-brede discussie om de burgers zich te laten uitspreken over scenario’s voor hoe het verder moet met de EU. Dat Juncker enige paniek voelde, blijkt ook uit het feit dat hij zich presenteerde als voorzitter van de ‘Commissie van de laatste kans’. Hij wilde, in navolging van J.F. Kennedy, dat de EU het dak zou repareren terwijl de zon scheen. Van zijn plannen is niet veel terechtgekomen: de lidstaten wilden het niet (Schout en Nunes 2019). Onverschrokken probeert zijn opvolger, Commissievoorzitter Ursula von der Leyen, Junckers ambities te realiseren, onder andere met een Conferentie over de Toekomst van de EU, en schuwt zij zelfs de referendumgevoelige term ‘Verdragsherziening’ niet. De crisisgevoeligheid dwingt de Europese instituties tot dadendrang.

Echter, het kernprobleem is niet het gebrek aan *ever closer union* maar de zwakte van de lidstaten. De lidstaten moeten zorgen dat hun concurrentiekracht en daarmee hun groeipotentieel op orde is. Als ze houdbare staatsschulden hebben, kunnen ze zelf economische klappen opvangen. De EU kan misschien met budgetten en wetgeving proberen tegenslagen op te vangen en lidstaten bij te sturen, maar dat is symptoombestrijding. De kracht van de EU wordt bepaald door de kracht van de lidstaten.

DE VASTGELOPEN EUROCRISIS

Ik concentreer mij hier op de eurocrisis. De eurocrisis is onderdeel van het bredere Europese probleem van de diversiteit aan lidstaten en de wisselende kwaliteit van het nationale beleid. Parallellen met andere elementen van de Europese polycrisis liggen voor het oprapen.

De analyse van de chronische eurocrisis toont twee dingen. Ten eerste zijn de lidstaten niet naar elkaar toegegroeid sinds dertig jaar geleden het experiment met de eenheidsmunt begon. Economieën zijn niet geconvergeerd. Sterker nog, de lidstaten zijn verder uiteen gaan lopen. Vorig jaar, vlak voor het uitbreken van de coronacrisis, voldeden slechts zeven van de negentien eurolanden aan de regel dat de staatsschuld onder

de 60 procent moet zijn. De grote meerderheid van de lidstaten had een te hoge tot veel te hoge staatsschuld doordat hun groei en banencreatie haperden.

Dat er ondanks eerder optimisme (Olsen 2003) geen convergentie was, valt af te lezen aan het feit dat sterke lidstaten zoals Nederland en Duitsland verder zijn gestegen op de ranglijsten van meest concurrerende landen ter wereld, terwijl andere lidstaten zijn achtergebleven. Nationale instituties zijn gevormd door decennia- of eeuwenlange ontwikkeling en talloze verknopingen van nationale belangen (North 1990; Putnam 1993). Uit onderzoek blijkt dat de grote kwaliteitsverschillen tussen de lidstaten de afgelopen 25 jaar vrij constant zijn gebleven (Schout 2017; Schout en Van Riel 2020).

Omdat het ene land in de eurozone groeit en het andere achterblijft, zien we geen convergentie maar divergentie. Dit zet de euro onder druk en, minstens zo zorgwekkend, het erodeert ook de geopolitieke slagkracht van de EU. De landen in de eurozone hervormen wel, maar te weinig vergeleken met andere machtsblokken.

Het tweede punt dat uit de analyse van de chronische eurocrisis naar voren komt, is dat meer beleid langs de lijnen van verdiepte integratie niet helpt. Er is binnen de EU grootschalig geëxperimenteerd met allerlei soorten beleid, maar dit leidde niet tot convergentie.

Als we naar de muntunie kijken, zien we dat in het afgelopen decennium veel wetgeving is aangenomen om het economische beleid van lidstaten te controleren, zoals het Stabiliteits- en Groeipact en het Europese Semester. Er is een omvangrijk toezichtstelsel ingericht waarmee lidstaten via het uitwisselen van *best practices* wederzijdse kennisoverdracht probeerden te stimuleren (het 'Lissabon-proces'). Tevens is de *no-bail-out-clausule* in het Verdrag afgezwakt met de komst van Europese noodfondsen. Deze instrumenten hebben de Europese integratie aanzienlijk verdiept en de toezichthoudende rol van de Europese Commissie versterkt. Ook is het mandaat van de Europese Centrale Bank opgerekt en heeft deze een ruime geldpolitiek kunnen voeren om lidstaten - Italië voorop - lucht te geven.

Het model dat de EU volgt is dat van verdiepte Europese integratie. Schoksgewijs zijn nieuwe instrumenten toegevoegd en vervolgens zijn die instrumenten aangepast. De eerste hulpfondsen, bijvoorbeeld voor Griekenland, gingen gepaard met strikte voorwaarden, streng toezicht en terugbetalingseisen. De eis om Europese steun aan strikte criteria te onderwerpen, werd zelfs opgenomen in het Nederlandse regeerakkoord van 2017. Inmiddels zijn de toezichteisen versoepeld en bestaat een deel van de financiële steun uit giften die betaald gaan worden uit vormen van Europese belastingen.⁶

Als we alle aanpassingen in het bestuur van de euro overzien, dan valt op hoe sterk het instrumentarium achter de euro in ontwikkeling is geweest. De Europese regels zijn de afgelopen dertig jaar voortdurend uitgebreid, aangescherpt of juist minder streng gemaakt en/of gewoon afgeschaft. Het fijnmazige systeem van verplichtingen, toezicht en eventuele boetes dat is ontstaan, wordt op de website van de Europese Commissie

trots als een soort kerstboom afgebeeld.⁷ Anderen omschrijven het bouwwerk van euro-maatregelen als een middeleeuwse kathedraal met aanbouwen, gangen en nissen.⁸ Ondanks al deze maatregelen is convergentie niet dichterbij gekomen.

PARADIGMABREUK

Als het instrumentarium steeds fijnmaziger wordt en de crisisgevoeligheid blijft, dan zijn er drie reacties mogelijk. Ten eerste kunnen we nog meer moeite doen om met verdiepte integratie de europroblemen op te lossen. Helaas zal verdere verdiepte integratie echter weinig soelaas bieden, omdat de oorzaken bij de lidstaten liggen en hervormingen van binnenuit moeten komen. Daar komt bij dat de lidstaten dwars zullen blijven liggen. Extern toezicht heeft vaak weinig zin in een omgeving die wordt gekenmerkt door een complexiteit aan factoren en actoren en veel dynamische ontwikkelingen, zoals opkomende economieën en productiviteitsontwikkelingen. Complexiteit moet ge-managed worden en kan niet bedwongen worden met controle (Landau en Stout 1974).

De tweede optie is om economen zoals Stiglitz (2016) te volgen en de hoop op een succesvolle euro helemaal op te geven of na te denken over een gedeeltelijke ontvlechting. Het is echter te vroeg voor defaitisme, al was het maar omdat niemand zit te wachten op een implosie van de euro met alle (geo)politieke gevolgen van dien.

De derde optie is om te kijken of we nieuwe oplossingsrichtingen kunnen inslaan. Hiervoor kunnen we aansluiten bij grootheden in de internationale bestuurskunde en politicologie, zoals Elinor en Vincent Ostrom, Robert Putnam en Les Metcalfe.

Als verdere verdieping van integratie weinig meerwaarde heeft, dan moeten we ons afvragen of een paradigmawisseling nodig is. De filosoof en natuurkundige Thomas Kuhn heeft duidelijk gemaakt dat een model - een paradigma - aan vervanging toe is als de pogingen om het verder te verfijnen niet leiden tot meer grip op de werkelijkheid. Als het optuigen van kerstbomen of het bouwen van kathedralen niet of onvoldoende werkt, is het tijd om eens door een andere bril naar de euro te kijken.⁹ Is de route die de EU nu volgt de juiste, of moet zij naar een andere bestemming navigeren?

Uitweiden over de Europese *finalité* doen politici liever niet, omdat ze bang zijn dat burgers schrikken van ambitieuze plannen. De politiek van kleine integratiestapjes - ook wel sluipende integratie genoemd (Majone 2009) - is ondoorzichtiger en provoceert geen oproepen tot referenda. Als politici direct in 1991 hadden uitgelegd dat de euro zou leiden tot een centralistische Unie met de Commissie als volwaardige regering met een begroting voor de eurozone en belastingrecht onder toezicht van het Europese Parlement, dan waren veel Europese burgers waarschijnlijk afgehaakt. De angst voor het f-woord (federatie) zit er diep in.

In plaats van te denken in termen van een duurzame *finalité*, kiezen regeringsleiders liever de taal van het pragmatisme. Dit is ook altijd de Nederlandse opstelling geweest. Pragmatici kunnen weinig met een toekomstvisie. Voor andere politici, zoals Commissievoorzitter Juncker, gold dat je beter niet kon zeggen wat je dacht: 'Als het

serieus wordt kun je beter liegen.’¹⁰ Dat maakt het moeilijk om uitspraken van Juncker zoals ‘de EU wordt geen superstaat’¹¹ te plaatsen, terwijl hij wel het ene na het andere ambitieuze voorstel presenteerde en discussies opstartte over verdiepte Europese integratie (Schout en Nunes 2019).

Na meer dan tien jaar eurocrisis en experimenteren met oplossingen moeten we nu de *finalité* centraal stellen. Zijn we op de goede weg? Dat we een federaal Europa hebben is duidelijk en maar goed ook. Er wordt op tal van beleidsvelden zeer nauw samengewerkt en de EU heeft juridische macht over de lidstaten. In essentie draait het om de verhouding tussen de EU en de lidstaten: een centralistische Unie of een Europa met behoud van volledig functionerende en samenwerkende lidstaten? De *finalité* draait daarmee om de invulling van het eerdergenoemde begrip subsidiariteit. Belangrijk is welk federaal model beleidsmakers en wetenschappers voor ogen staat, want dat kleurt hun keuzes en adviezen.

De *finalité* is ons vertrekpunt om te begrijpen waarom de euro in een chronische crisis zit.

TWEE RIVALISERENDE EUROPESE VISIES

Er zijn meerdere manieren om tot eenheid te komen. Europese eenheid is niet hetzelfde als uniformiteit. De goede luisteraar hoort aan het Europese taalgebruik dat er ten minste twee modellen van Europese *finalité* bestaan: integratie en samenwerking. De Europese Commissie en de meeste lidstaten gebruiken de term ‘integratie’. Dit is ook de term die wordt gebruikt in het overgrote deel van de academische literatuur. Europese studies heten doorgaans Europese ‘integratiestudies’.

Nederlandse beleidsdocumenten daarentegen spreken van ‘Europese samenwerking’ (Schout 2018). Zo heeft premier Rutte het over samenwerking tussen landen die hun eigen broek ophouden.¹² Het Europese integratiemodel van een centralistische Unie staat tegenover het Nederlandse confederale model van samenwerking.

In de perceptie zijn dit rivaliserende modellen, omgeven met de nodige politieke gevoeligheden. De traditionele Italiaanse en Griekse visie op de EU is dat zij staan voor de ware Europese droom van een sociaal Europa met onderlinge solidariteit en dus met een volwaardig Europees regeringscentrum (Della Sella, te verschijnen; Spanou, te verschijnen). De beeldvorming is duidelijk: je hebt de ware Europeanen versus de Europeanen die alleen voor de voordelen meedoen, omdat zij met hun sterke economieën de interne markt goed kunnen benutten.

Het is belangrijk om de rivaliserende federale modellen als aparte regimes te onderscheiden. Een federatie is niet zomaar een verzameling van onderdelen; er moet samenhang zijn tussen de sturingselementen (zie tabel 1). Anders werkt het niet. Beide typen moeten beschouwd worden als regimes van samenhangende regels met passend leiderschap, waardepatronen en een verdeling van organisatorische rollen tussen lidstaten en het Europese niveau. Een grote organisatie kan niet floreren met een chaoti-

sche structuur en dat geldt ook voor de EU. Dat betekent ook dat het samenwerkingsmodel niet gelijkstaat aan een intergouvernementeel Europa. Ook bij samenwerking zijn wel degelijk Europese wetgeving en Europese taken nodig, inclusief een actieve, bestuurlijke rol voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie.

Tabel 1 - Twee integratieparadigma's

	'Integratie' Hiërarchische sturing	'Samenwerking' Netwerkmanagement
Subsidiariteit	Efficiëntie Verticaal juridisch (scheiden van taken)	Effectiviteit Horizontaal organisatorisch (samenwerking)
Sturingsinstrumenten	Wetgeving Fondsen voor Europese investeringen, voor digitalisering, voor ondersteuning nationale sociale vangnetten, etc. Stappen richting (sociale) vangnetten	Zelfsturing binnen de contouren van juridische kaders Netwerkbouw en netwerkmanagement
Motto	De EU moet leveren	Het EU van de sterke lidstaten
Visie op lidstaten	Lidstaten onvoldoende bereid taken af te staan	Lidstaten zijn essentieel maar veelal zwak en zwak georganiseerd
Diagnose	Onvoldoende delegatie	Onvoldoende samenwerking om lidstaten uit te dagen
Toezicht	'To control' De Europese Commissie (hiërarchisch)	'To manage' Eerstelijntoezicht bij de lidstaten. Tweedelijntoezicht bij de Europese Commissie (ondersteunt door teams van nationale toezichhouders)
Taak Commissie	Recht van Initiatief (wetgeving) Hoedster van Verdragen	Zorgen dat de netwerken functioneren: macromanagement. Zorgen voor juridische kaders
EU Agentschappen	Weinig voor geregeld. Sterke band met Commissie. Onafhankelijkheid in het geding	EU agency als manager van het netwerk van nationale agentschappen (Jordan, Schout 2006)
Waarden	Integratie als functionaliteit Efficiëntie Afspraak is afspraak Solidariteit in overdrachten	Samenwerking Effectiviteit Vertrouwen Solidariteit in hervormingen
Voorbeelden	DG ECFIN, EFB, Frontex	SCHEVAL, EFSA, ESA, ECN
Focus EU studies	Onderzoek naar de processen van integratie/ desintegratie Verklaring keuzegedrag: rationele keuzes op basis van belangen	Onderzoek naar netwerkmanagement, type onderhandelingen, leiderschap, rol EU Commissie en EU agentschappen Verklaring keuze gedrag: Wat weet de actor van de bestuursystemen, netwerk-ontwikkeling, etc.
Type denktank	Advocacy denktanks die kijken naar beleid ('wat')	Business schools die kijken naar organisatie en management van samenwerking ('hoe'). Beleid ontstaat uit interactie
Zwaktes	Centralisatie Onderliggende nationale structuren Regels en toezicht moeilijk te verenigen met polycentriciteit Neiging tot kathedralen en kerstbomen	Precair
Anomalieën	Twijfel of verdere uitwerking integratiemodel werkt Lidstaten die meer van de EU verwachten maar geen taken willen afstaan De EU die geen Leviathan wil worden en als motto heeft: 'In verscheidenheid verenigd'	Ambtenaren uit sterke landen die denken dat EU netwerken voor hen niet relevant zijn

FINALITÉ ALS PARADIGMA

Waarom is er zo weinig gediscussieerd over de uiteenlopende integratiemodellen in de EU? Dit heeft diverse oorzaken. Het probleem is dat die modellen niet zijn uitgewerkt om het f-woord te vermijden, omdat pragmatici het belang er niet van inzien, uit intellectuele luiheid en/of omdat de meeste EU-onderzoekers jurist, politicoloog of econoom zijn en weinig oog hebben voor bestuurlijke configuraties. Aan de Europese polycrisis van buitengrenzen, de euro, achterblijvende groei en zwakke lidstaten kunnen we dus ook een intellectuele crisis toevoegen.

Zo ontstaat een schimmig discours met paradoxen en uitspraken die niet passen bij het beleid dat wordt gevoerd, met Juncker die geen superstaat zag ontstaan maar wel centralistische voorstellen deed en Nederland dat horizontale samenwerking wil en ook pleit voor 'afpraak is afspraak',¹³ wat voor de handhaving juist een sterk Europees gezag impliceert. Zo zijn er meer voorbeelden van Europese verwarring: de Europese Commissie wil onafhankelijk toezichthouder zijn en tegelijkertijd als politiek orgaan optreden, maar je kunt niet rechter én politicus zijn. Ook grote ambities koesteren zonder oog te hebben voor het managen van horizontale overleg- en toezichtstructuren tart de samenhang tussen strategie (ambities) en bestuurlijke capaciteiten (structuur).

Integratie en samenwerking zijn twee fundamenteel verschillende Europese verhalen (paradigma's) en zo moeten we ze ook gaan behandelen. Integratie draait om het delegeren van taken aan de Europese Commissie. Het leunt op de Commissie als toezichthouder en gaat uit van de noodzaak om de weeffouten in de euro aan te pakken, zodat de EU belastingen kan heffen en de Commissie economische politiek kan bedrijven. Dat integratie niet leidt tot een samenhangende configuratie komt onder andere doordat de lidstaten dit model uiteindelijk toch niet accepteren. Om meerdere redenen is Europese centralisatie een doodlopende weg.

Het tweede model, het Nederlandse samenwerkingsmodel als *finalité*, is eigenlijk maar een half model omdat Nederland het niet heeft uitgewerkt. Nederland heeft hooguit het begin van een Europees model en heeft dus nog wat huiswerk te doen. Het is uit op coalities, maar is vergeleken met Frankrijk minder een land van conceptuele EU-denkers.¹⁴

Om de paradigma's nader uit te werken moeten we de bouwstenen en zwaktes benoemen en kijken of de bouwstenen consistent met het type federalisme kunnen worden uitgewerkt (tabel 1). Als er geen juiste balans is tussen sturingselementen, dan ontstaan er onwerkbare hybride structuren (Mintzberg 1989, H. 14), oftewel neurotische, crisisgevoelige organisaties (Kets de Vries 1984). Mijn hypothese is dat de Europese crisisgevoeligheid is ontstaan doordat de EU een neurotische organisatie is geworden. Een goed functionerende organisatie vereist dat de onderdelen van die organisatie op elkaar zijn afgestemd ('congruentiehypothese', Mintzberg 1979, p. 219).

Een federaal model moet beginnen bij het specificeren van de relatie tussen de lidstaten en de Europese instellingen. Het subsidiariteitsprincipe dicteert dat lidstaten

taken afstaan die beter op EU-niveau kunnen worden uitgevoerd.¹⁵ Het gaat dus om het delegeren van taken en om efficiëntie. Daartegenover staat de Nederlandse visie van ‘samenwerken’, waarin lidstaten volwaardige overheden behouden en geen taken afstaan. Lidstaten moet echter wel hun zaken op orde hebben om betrouwbare partners te kunnen zijn. Het kernprincipe van de EU, subsidiariteit – de juridische scheiding van taken – botst dus met het samenwerkingsmodel.

Ook is de rol van de Europese Commissie anders in de beide modellen. In het integratiemodel is de meeste wetgeving Europese wetgeving, gaat EU-wetgeving vóór nationale wetgeving en is de Europese Commissie de uiteindelijke toezichthouder die onafhankelijk moet opereren. In het samenwerkingsmodel is ook sprake van hiërarchische EU-wetgeving, maar daarnaast is de ontwikkeling van procedures, handboeken, uitwisselingen en toezicht in handen van netwerken van nationale en Europese actoren en agentschappen. De lidstaten zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering en daarnaast inspecteren ze elkaar.¹⁶ In de beleidsvorming, uitvoering en handhaving wordt voortdurend onderhandeld (*integrative bargaining*, Metcalfe 1992) en er wordt nauw met elkaar opgetrokken.¹⁷ In het samenwerkingsmodel telt wetgeving minder zwaar, maar gaat het om voortdurende bijstelling van doelen en procedures en is toezicht een gemeenschappelijke taak die wordt uitgevoerd in teams van wisselende samenstelling. De samenwerking begint pas echt als de juridische kaders zijn vastgesteld. Of de Commissie onafhankelijk is, doet er niet zoveel toe, als ze maar zorgt dat de samenwerkingsverbanden functioneren, knelpunten worden gesignaleerd, inspecties wederzijds en transparant zijn en de effectiviteit van het systeem gegarandeerd is.

Dat brengt ons bij het derde onderscheid tussen de twee federale modellen. De normen en waarden bij integratie zijn vooral juridisch van aard: afspraak is afspraak. Hoewel EU-wetgeving door de lidstaten gezamenlijk wordt opgesteld, voelt het voor de nationale uitvoerders veelal niet zo. Zie bijvoorbeeld de omstrede 3 procent begrotingsregel waarvoor binnen de lidstaten weinig *ownership* wordt gevoeld. De essentiële waarde in het samenwerkingsmodel is vertrouwen (Hood 1991). Bij onderling vertrouwen gaat het er niet om of ik een ander vertrouw. Wat telt, is dat ik erop kan vertrouwen dat de ander mij vertrouwt (Putnam 1993, H. 6).¹⁸ Oftewel, vertrouwen is een besef dat bij jezelf begint. Lidstaten moeten zichzelf vertrouwen en beseffen dat vertrouwen het belangrijkste kapitaal is dat ze hebben als Europese actor (Fossum 2012).

Het vierde onderscheid, en dit vloeit voort uit de vorige punten, is de diagnose van de polycrisis. Om de grote verschillen tussen lidstaten wat betreft bestuurlijke capaciteiten op te lossen zoekt het integratiemodel de oorzaak in het gebrek aan Europese integratie. Uit veel Europese literatuur blijkt dat het de onwillige lidstaten zijn die verdiepte integratie tegenhouden (Börzel en Risse 2019). Het samenwerkingsmodel kijkt daarentegen juist naar de ontbrekende of disfunctionele samenwerkingsverbanden.

Beide paradigma's hebben hun zwaktes. De problemen van het verticale juridische integratiemodel zijn al kort aangestipt: het gevaar van onwerkbaar centralisatie, gebrekkig toezicht en voortmodderen met onwillige lidstaten.¹⁹ De zwakte van het horizontale samenwerkingsmodel is dat samenwerkingsverbanden precair zijn. Er liggen allerlei tendensen op de loer die toch centralisatie uitlokken. Bijvoorbeeld, toen het Europese netwerk van nationale luchtvaartautoriteiten goed ging draaien, dachten lidstaten te kunnen bezuinigen op hun eigen luchtvaartautoriteiten omdat 'Brussel het nu doet', zoals een ambtenaar het uitlegde in een interview. Ook sprak ik noordelijke ambtenaren die niet naar de bijeenkomsten van netwerken gaan onder het mom van 'bij ons loopt het goed' en 'mijn directeur vindt het niet zo relevant'. Horizontale netwerken moeten onderhouden worden. Dat vereist investeringen in deelname en een bewustzijn van hoe Europese bestuursmodellen werken, zodat graduele afbraak herkend en voorkomen kan worden.²⁰ Dat netwerken precair zijn door een gebrek aan tijdsinvesteringen, onderlinge verschillen en gebrek aan vertrouwen onderstreept dat ze zorgvuldig gemanaged moeten worden (Metcalf 1981).

Er zijn meer onderscheidende kenmerken te noemen, zoals leiderschap. In het integratiemodel is dit visionair en inhoudelijk. Zo wil de Europese Commissie de leiding hebben over de vaccinatiestrategieën in de hele EU en pleit zij voor wetgeving en substantiële budgetten voor Europese verduurzaming. In het samenwerkingsmodel geldt dat er genoeg ideeën opborrelen in de lidstaten en dat daar voldoende middelen beschikbaar zijn, zodat vooral verbindend en faciliterend leiderschap gewenst is. Het zijn namelijk uiteindelijk de lidstaten zelf die hun prioriteiten en beleid moeten aanpassen op basis van de gezamenlijk afgesproken strategieën. Leiderschap gaat in dit model over managen en betrokkenheid creëren in plaats van vastleggen en controleren.

In het integratiemodel zijn denktanks organisaties die met ideeën komen voor integratie. Denktanks zijn veelal gebonden aan een bepaald doel, zoals integratie.²¹ In het samenwerkingsmodel zijn vooral business schools nodig die kijken waarom de samenwerkingsstructuren niet werken en daar in nauwe relatie met universiteiten oplossingen voor aandragen. De EU mist de inhoudelijke capaciteit om het functioneren van beleidssectoren door te lichten op basis van hun interne organisatie. En er is - ook in Nederland - een gebrek aan inzicht in waarom de ene sector wel tot wasdom komt en de andere niet. Het is problematisch om inzichten uit te wisselen op een niveau dat de sectoren overstijgt. Mijn onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat ambtenaren weinig zicht hebben op wat een Europees agentschap is of kan zijn, waarom Europese netwerken belangrijk zijn, waarom netwerken wel of niet functioneren en wat subsidiariteit betekent in bestuurlijk opzicht. Ambtenaren hebben überhaupt weinig inzicht in waarom Europese organisatiestructuren niet functioneren (Schout en Schwieter 2018, Schout en Blankesteijn 2020). Een veel gehoorde uiting in interviews is 'het is ook zo complex'. Er is onder ambtenaren veel juridische en economische kennis maar minder bestuurskundig vermogen.

Deze punten maken duidelijk dat er een groot verschil is tussen het Europese integratieparadigma en het Nederlandse samenwerkingsparadigma. De verschillen gaan over de positie van recht, vertrouwen, de Commissie als een soort regering of juist als manager en over delegeren of samenwerken. In het samenwerkingsmodel is niet het 'wat' van de Europese denktanks maar het 'hoe' van business schools nodig.

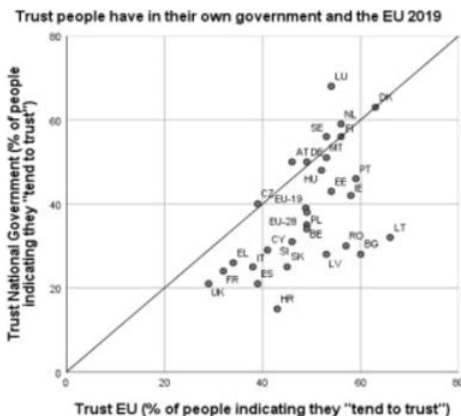
VERTROUWENSCRISIS

Wetgeving leunt op toezicht. De pijler onder samenwerking is vertrouwen. Wil de Nederlandse EU-visie effectief zijn, dan is vertrouwen nodig. Met het vertrouwen is het echter slecht gesteld. In menig interview is dan ook stevige twijfel geuit aan de beloftes van bijvoorbeeld Italië om afdoende te hervormen. Meer in het algemeen noemde een van de hoogste EU-ambtenaren de lidstaten 'een mand met rotte appels'. Een rotte appel kan niet gezond worden maar wel de rest van de mand aansteken. Ook Nederland wordt met argwaan bekeken, met name vanwege de mogelijkheden om belastingen te ontwijken.

Het grootste probleem is echter niet het onderlinge vertrouwen, maar dat lidstaten zichzelf niet vertrouwen. De ontwikkelingen in Italië rond de besteding van het coronabudget tonen pijnlijk aan hoe weinig vertrouwen Italianen erin hebben dat het nieuwe EU-geld zinvol wordt besteed. In Italië geldt de EU als een bron van *vincolo esterno*: extern toezicht omdat ze zichzelf niet vertrouwen (Jones 2017). Als landen zichzelf niet vertrouwen, heeft juridisch toezicht van buitenaf ook weinig zin omdat de nationale instituties niet voldoen.

Dat er een sluimerende vertrouwenscrisis is, blijkt uit de cijfers over het vertrouwen dat burgers in hun eigen land hebben. De meeste EU-landen vertrouwen zichzelf niet. In 2019 had slechts 9 van de 28 lidstaten minstens zoveel vertrouwen in hun eigen overheid als in de EU (zie figuur 1 - cijfers: Eurobarometer). De echte vertrouwenscrisis zit in de lidstaten.

Figuur 1 – Vertrouwen in EU en in eigen overheid



EUROPA: BEST MOGELIJK

Omdat de EU in hoofdzaak toch een samenwerkingsproject is en dat nog wel enige tijd zal blijven, biedt het door Nederland gewenste model handvatten om te begrijpen wat eraan schort. Er is geen gebrek aan EU-beleid, er is gebrek aan vertrouwen. Het handelingsperspectief moet gezocht worden in het kweken van vertrouwen.

Wil het samenwerkingsparadigma relevant zijn, dan moet aannemelijk kunnen worden gemaakt dat het verschil tussen de Europese crisissectoren en de sectoren die wel functioneren samenhangt met vertrouwen. Hiermee komen we terecht bij het uitgangspunt van het werk van Ostrom (1990) en van Putnam (1993): waarom krijgt de ene groep het wel voor elkaar om samen te werken en de andere niet? Waarom is vertrouwen geborgd in de ene sector en niet in de andere?

Op veel terreinen is de EU er goed in geslaagd om crises op te lossen. De verklaring voor deze successen kan deels gevonden worden in de balans tussen beide modellen. Europese succesverhalen zijn bijvoorbeeld de luchtvaart, de toelating van medicijnen op de interne markt, het concurrentiebeleid en de mondiale concurrentiepositie van de hele voedselketen in de EU. De BSE-crisis, de afgeschermdde markten voor medicijnen en gesloten nationale luchtvaartmaatschappijen bewijzen dat ook zeer politiek gevoelige terreinen zijn aangepakt. De onderlinge vervlechtingen in deze hoogtechnologische sectoren tonen tevens dat er geen falende EU-lidstaten zijn. In veel Europese sectoren gaat het zo goed dat de EU er wereldwijd marktleider is. De hele wereld vertrouwt bijvoorbeeld het Europese voedsel.

Denk niet dat het hier om minder gevoelige beleidsterreinen gaat dan bij de euro. De genoemde succesverhalen gaan over grote economische, culturele en gezondheidsbelangen. De hervormingen die hiervoor nodig waren in de lidstaten zijn ingrijpend geweest en verliepen niet makkelijker dan bij de euro. Het gaat om pijlers van de nationale economieën, om hoogtechnologische sectoren, om grootschalige werkgelegenheid en om nationale vlaggenschepen. Europa is dus best mogelijk.

Dit succes is deels te verklaren doordat lidstaten in deze sectoren intensief verweven zijn in Europese netwerken. Er zijn geen taken bij lidstaten weggehaald. Sterker nog, bij concurrentiebeleid is het beleid teruggedeeleerd aan de lidstaten (Vantaggiato, Kasim en Wright 2020). Via de samenwerkingsstructuren in de succesvolle sectoren zijn tal van parallelle transnationale relaties ontstaan tussen lidstaten. Het gaat niet om een relatie tussen een enkele ambtenaar of topambtenaar met zijn Europese collega's. Bij de succesvolle Europese netwerken betreft het grote aantallen overlappende contacten op allerlei niveaus. Elke actor is ook nog eens verbonden met tientallen andere actoren. Wat er dan ontstaat is zoiets als: 'Ik vertrouw u omdat ik uw collega vertrouw en mijn collega vertelt mij dat zij uw collega ook vertrouwt'. Politiek-ambtelijke netwerken staan niet op zichzelf maar overlappen elkaar. Het vertrouwen dat nationale ambtenaren en politici in die netwerken hebben bepaalt het aanzien van een land. Vertrouwen is niet te creëren via het recht maar groeit door verwevenheid. Zie de Europese succes-

verhalen over achtergebleven lidstaten die zich ook hebben laten meezuigen in 21ste-eeuwse technologie. Samenwerking en wederzijdse - horizontale - bindende inspecties hebben het mogelijk gemaakt dat een complexe taak, zoals het onderhouden van vliegtuigen, kan worden uitgevoerd in lidstaten met een matige reputatie. Belangrijk is ook dat het toezicht niet direct door de Commissie wordt uitgevoerd maar dat teams van lidstaten elkaar inspecteren, waardoor professionele culturen zijn ontstaan (Majone 2012; Hildén et al. 2014).

Hoe die netwerken doorwerken zien we ook in Nederland met zijn belastingparadijs-imago. Diplomaten letten goed op dat Nederland betrouwbaar overkomt in tal van sectoronderhandelingen en dat afspraken worden nageleefd. Dat de druk in netwerken niet vrijblijvend is, zien we aan ons belastingstelsel dat toch - zij het langzaam - op de schop gaat omdat niet alleen het Ministerie van Financiën reputatieschade leidt, maar alle in de EU opererende Nederlandse politici en ambtenaren. Als de beleidsmakers de klachten al niet direct horen, dan lezen ze wel in de internationale kranten dat Nederland het hoogste woord heeft over rechtsstatelijkheid maar ondertussen een belastingparadijs is. Ook medewerkers van Instituut Clingendael worden in Europese denktank-overleggen aangesproken door wihete zuiderburen die Nederland van belastingdiefstal beschuldigen. De inrichting van belastingstelsels is niet eens een Europese bevoegdheid, maar dat doet voor de nationale geloofwaardigheid nauwelijks ter zake. Om de EU te begrijpen moeten we dus minder juridisch en meer bestuurskundig/organisatiekundig naar de EU gaan kijken. De hoofdstructuren van de EU zijn de besluitvormingsstructuren, maar daarachter liggen tal van overlappende netwerken.

De netwerken ontstaan niet spontaan maar moeten geïnstitutionaliseerd en ge-managed worden. Dit vraagt een draai in de opstelling van de Europese Commissie, van controleur naar procesbegeleider (Metcalf 1992, 1993). Er is inmiddels veel bekend over het managen van complexe systemen, bijvoorbeeld over het type leiderschap dat nodig is, het belang van wederzijdse (team-based) inspecties en de noodzaak van het bewust opbouwen van onderlinge netwerken (Schout en Blankesteijn 2020).

Waarom de euro in de crisis blijft hangen kan verklaard worden doordat de Commissie het toezicht naar zich heeft toegetrokken (Schout en Schwieter 2018). In plaats van via wederzijds onderling toezicht een groot aantal nationale ambtenaren en andere actoren medeverantwoordelijk te maken voor de euro, heeft de Europese Commissie zelf een Directoraat-Generaal opgericht (DG ECFIN). Ook zijn andere euro-instituties centralistisch van opzet, zoals het Europees Begrotingscomité. Op deze manier komt er geen netwerk van nationale centrale planbureaus (*productivity boards*) van de grond en worden landen die slechts een beperkt inzetbaar CPB hebben - en dat is het merendeel van de lidstaten (COM(2019) 152 final) - niet gestimuleerd om zulke essentiële instituties uit te bouwen tot onafhankelijke en prestigieuze nationale waakhonden van goed economisch beleid. Als die netwerken onderontwikkeld zijn, dan hoeven tal van nationale ambtenaren zich ook niet te bewijzen als betrouwbare partners.

Op het gebied van de euro is een herijking van de balans nodig: het integratieparadigma moet opschuiven in de richting van het samenwerkingsparadigma. Ontmanteling van Commissietaken lijkt nodig. De juridische opvatting van subsidiariteit waarin bevoegdheden worden gedelegeerd, botst met de subsidiariteitsopvatting waarin horizontaal wordt samengewerkt. Wat de EU nodig heeft is een managementvisie.

Het verhaal over de noodzaak van Europese netwerken is geen panacee. Met lidstaten die zich niet bekommeren om hun betrouwbaarheid is geen EU te bouwen. Er zijn grenzen aan samenwerking. Voor landen die niet willen, zal de EU zich op andere stappen moeten bezinnen. Maar voor de welwillende lidstaten heeft de EU haar managementrol nog onvoldoende opgepakt.

CONCLUSIES

Hiermee kunnen we conclusies trekken over de crisisgevoeligheid van de EU. Een federatie draait om wetgeving, samenwerking en vertrouwen. We zien dat succesvolle Europese sectoren decentraal zijn opgezet met bijbehorende samenwerkingsstructuren, inclusief Europese en nationale agentschappen. Bij de euro daarentegen, zijn essentiële onderzoeks- en toezichtstaken overgedragen aan de Europese Commissie en het Europees Begrotingscomité. Daarmee zijn de prikkels voor lidstaten afgezwakt om zich in hun fora als betrouwbaar te bewijzen en om zelf passende nationale structuren op te bouwen. Anders gezegd, je voedt kinderen niet op door hen taken uit handen te nemen.

De constatering dat je voor Europese successen naar sectoren moet kijken heeft grote consequenties. Ten eerste zien we ook in zwakke lidstaten sterke sectoren. Vliegtuigen worden in Oost-Europa onderhouden en Italiaanse auto's mogen gewoon zo hard als is toegestaan over onze wegen rijden. De sterkte van een land wordt beïnvloed door het aantal sterke sectoren dat het heeft. De EU heeft wel degelijk bijgedragen aan het versterken van deze sectoren, mede doordat de nationale structuren onderdeel zijn geworden van overlappende private en publieke Europese samenwerkingsstructuren. Hoe meer sectoren ook beleidsmatig geïntegreerd raken, hoe meer het besef groeit in de samenleving dat je een betrouwbare Europese partner moet zijn. Je kunt lidstaten versterken door sectoren te integreren en ze te laten samenwerken, via het bottom-up opbouwen van instituties en sociaal kapitaal.

Ten tweede kunnen we daarmee concluderen dat de EU een bestuursmodel nodig heeft dat samenwerkingsrelaties maximaliseert en delegatie minimaliseert. Het verticale juridische subsidiariteitsbegrip moet worden aangevuld met horizontale bestuurlijke subsidiariteit. Per sector zal bekeken moeten worden hoe beide paradigma's zich tot elkaar verhouden. In het Europa dat gedomineerd wordt door economen die kijken naar (centralistische) efficiëntie en door juristen, is bestuurlijke subsidiariteit een paradigmabreuk. Maar als we op de huidige weg doorgaan, dreigt de EU in een aantal sectoren, waaronder de euro, te verzanden tussen centralisatie en onwillige lidstaten.

Als er geen bestuursmodel is, dan moet elke beleidsmaker op al deze onderwerpen zelf maar zien wat wel of niet werkt. Zonder bestuursmodel kun je ook geen diagnoses stellen en achterhalen waarom zaken niet lopen en waarom het vertrouwen niet groeit. Zonder zicht op de vereiste organisaties blijft subsidiariteit vooral een verticaal juridisch begrip. De bestuurlijke interpretatie van subsidiariteit houdt ook in dat er nog eens goed naar de taken van de Commissie moet worden gekeken. Sommige taken moeten wellicht weer aan de lidstaten worden gedelegeerd. Ik acht de politieke kans echter klein dat er een discussie komt over een subsidiair ingericht Europees bestuursmodel of over een herschikking van taken van de Europese Commissie.

De twijfel is terecht of horizontale integratie wel zin heeft zolang er landen zijn waar corruptie welig tiert, het openbaar bestuur niet functioneert en diepe kloven in de samenleving bestaan (Chandler 2006). Met de toelating van enkele lidstaten is de EU ook wel erg optimistisch geweest, al zijn er ook in deze landen succesvolle sectoren te vinden. In tal van samenwerkingsverbanden, zoals op het gebied van de euro, is het nog niet gelukt participatie af te dwingen. De EU heeft haar managementrol nog onvoldoende opgepakt. Daar waar geen hoop is, zal de EU zich op andere stappen moeten beraden.

Voor de duidelijkheid, samenwerking in de successectoren is verre van soft. Wederzijdse inspecties zijn onafhankelijk en professioneel, problemen worden niet uit de weg gegaan en er kunnen boetes worden uitgedeeld. Zoals een grenswacht een paar maanden geleden zei: 'Als wij tekorten signaleren dan zien we over het algemeen dat die het volgende jaar zijn opgelost'. Deze wederzijdse druk vereist wel dat niet alleen een eenzame ambtenaar zich onder druk gezet voelt in zijn netwerk, maar dat het hele openbaar bestuur zich onderdeel voelt van Europese vertrouwensrelaties.

Ten derde lijdt de EU onder gebrekkige kennis onder beleidsmakers over hoe je samenwerkingsverbanden kunt inrichten. Begrip van bestuurlijke subsidiariteit ontbreekt, kennis van het management van netwerken en agentschappen is dun gezaaid en er is weinig inzicht in de rol die de Commissie zou moeten spelen in horizontaal toezicht, waarbij teams het werk kunnen doen. De Europese polycrisis is daarmee ten dele ook een intellectuele crisis.

CONSEQUENTIES

Dit heeft consequenties voor zowel de Europese Commissie als de lidstaten en specifiek voor Nederland. De consequentie voor de Commissie is dat haar primaire taak in het horizontale model gezocht moet worden in het monitoren van de netwerkssystemen. Ze heeft daarmee een organisatorische, diagnostische systeemverantwoordelijkheid. Daarbij hoort het samenbrengen van sectorexperts die gezamenlijk beleid ontwikkelen, gezamenlijk handboeken en procedures opstellen (en die regelmatig actualiseren) en elkaar onderling controleren. Bestuurlijke subsidiariteit betekent dat het decentraal houden van taken het uitgangspunt is. Het toezicht op het functioneren van een sector blijft een Europese verantwoordelijkheid.

Ook de Nederlandse overheid moet bepalen hoe zij het toekomstige Europese bestuursmodel ziet. Nu opereert zij op basis van incoherent jargon over samenwerking, sterke lidstaten, afspraak is afspraak en strikte voorwaarden. Daarmee biedt Nederland hooguit een half paradigma en geen Europees verhaal met handelingsperspectief. Nederland heeft allereerst een verhaal nodig over de inrichting van bestuurlijke subsidiariteit, want zonder model maakt 'het Europa van de sterke lidstaten' weinig kans.

Ten tweede zal kennis moeten worden opgebouwd over de aansturing van Europese beleidsprocessen op de werkvloer. Waarom werken sommige Europese beleidssectoren wel en andere niet? Wat is de rol van de Commissie bij Europese netwerken? Hoe kan toezicht horizontaal worden ingericht? Hoe kunnen Europese agentschappen wél een constructieve netwerkrol spelen? Elke ambtenaar die op Europees niveau actief is, zou kennis moeten hebben van bestuurlijke processen in de EU.

Ten derde is er het handelingsperspectief. Nederlandse beleidsmakers zullen in de gaten moeten houden wanneer bestuurlijke subsidiariteit met voeten getreden wordt. Bij elke nieuwe Europese beleidsmaatregel moet bekend zijn wat de rol van de lidstaten is, wat lidstaten moeten kunnen, welke Europese netwerken nodig zijn en hoe de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het netwerk is vastgelegd. Bij onderhandelingen over nieuw beleid moet duidelijk zijn wat de nationale en Europese bestuurlijke vereisten zijn. Constructieve ambiguïteit kan jaren van polycrisis uitlokken. De vraag is natuurlijk welk ministerie in Nederland zo'n Europees bestuursmodel moet uitwerken en erop moet toezien dat andere departementen er ook mee werken. Een goed geoutilleerde staatssecretaris is geen overbodige luxe omdat het gaat om horizontale, ministerie-overstijgende kennis.

Hopelijk heeft inmiddels demissionair minister Stef Blok hiermee de contouren van een antwoord op zijn vraag waarom de EU blijft hangen in crises en waarom lidstaten zo moeilijk zijn te hervormen. Ik ben benieuwd of de volgende regering een coalitieakkoord schrijft dat meer houvast biedt om te komen tot een EU van in vertrouwen samenwerkende lidstaten. De interne en externe kracht van de EU zal afhangen van de geschetste herijking van paradigma's.

ONDERZOEKSAGENDA

Het samenwerkingsparadigma moet worden uitgewerkt en kennis van de organisatorische uitdagingen verdiept. Er is veel uit te zoeken op het microniveau van de Europese samenwerking en er zijn vergelijkende studies nodig die antwoord geven op de volgende vragen: Hoe zijn succesvolle netwerken gestructureerd? Wat voor leiderschapsrollen zijn nodig? Kan het succes of falen van sectoren gekoppeld worden aan het functioneren van Europese agentschappen? Wat weten beleidsmakers van de inrichting van Europese instrumenten? In mijn eigen onderzoek ben ik in kaart aan het brengen in hoeverre ambtenaren die actief zijn in Europese netwerken bekend zijn met de zwaktes in hun Europese werkomgeving. Daaruit blijkt dat men niet goed weet wat er van de Com-

missie kan worden verwacht in de horizontale samenwerking, wat de meerwaarde van Europese agentschappen kan zijn en waar je bij agentschappen voor moet uitkijken. Verder blijkt dat er weinig inzicht is in alternatieve manieren om subsidiariteit in te vullen en in het opzetten van Europese netwerken in termen van netwerkfuncties. De EU is een organisatie en kan ook als zodanig bestudeerd worden.

Dertig jaar geleden constateerde de Britse bestuurskundige Les Metcalfe (1992) dat de EU leed aan een *management deficit* en dat de Commissie te veel bezig was met wetgeving en controle, terwijl management juist haar kerntaak is. Kassim (2015) constateerde dat dat *management deficit* inmiddels wel was opgelost. Bestuurskundigen die zich met de EU hebben beziggehouden, schrikken er niet voor terug om met optimistische verhalen te komen over een *European administrative space* die is ontstaan, over een *governance turn*, een *administrative turn* en over *agency fever* (Boussaguet et al. 2011; Trondal en Peters 2013; Schout 2018). De polycrisis onderstreept echter dat de EU als bestuurlijke ruimte nog verre van compleet is. Ook zijn de nationale ministeries er niet op ingesteld om bij nieuw EU-beleid de benodigde Europese bestuurlijke capaciteiten te toetsen. Een horizontaal thema als de kwaliteit van Europees beleid past moeilijk bij interministeriële fragmentatie.

De verdieping van het Europese bestuurlijke onderzoek heeft daarmee ook een praktische relevantie voor studenten. Door integratiestudies uit te breiden met samenwerkingsstudies krijgen studenten meer oog voor hoe zij straks in hun werk kunnen ontdekken waarom de Europese samenwerking stopt en het noodzakelijke vertrouwen ontbreekt. Ik ben ervan overtuigd dat het samenwerkingsparadigma studenten het nodige kan bieden om de EU te begrijpen en dat het inzichten aanreikt die zij straks nodig zullen hebben.

Hopelijk heeft de overheid interesse gekregen in het uitzetten van onderzoek langs de genoemde lijnen. Ministeries kunnen zo beter inzicht krijgen in hoe Europees beleid kan worden ingericht en waarom beleid soms zo tegenvalt in de dagelijkse praktijk. Het noodzakelijke onderzoek zal ook bijdragen aan de discussies over de verhouding tussen integratie en samenwerking binnen de academische netwerken.

DANKWOORD

Er zijn veel mensen die ik graag wil bedanken. In de wetenschap staan wij allemaal op de schouders van reuzen. Twee mensen wil ik in het bijzonder danken voor het creëren van deze aanstelling. Ondanks hun verschillende achtergronden delen zij de overtuiging dat wetenschap en praktijk bij elkaar gebracht moeten worden. Deze aanstelling begon met Monika Sie Dhian Ho, algemeen directeur van Instituut Clingendael. Op een dag, onder de koffie, zei ze dat het belangrijk was om mijn werk, en daarmee het werk van Clingendael, te verankeren in de wetenschappelijke wereld. Als denktank staat Clingendael nummer drie op ranglijst van West-Europese denktanks en zo'n hoge ranking vereist dat ons werk ook langs de wetenschappelijk lat wordt gelegd. Onderbou-

wing en toetsing zijn voor een serieuze denktank essentieel. Die wetenschappelijke borging is bij Monika Sie in goede handen. Denktankers zijn bovendien eigenwijs genoeg om te denken dat hun werk een belangrijke bijdrage heeft te leveren aan de wetenschap. Niet lang daarna kwam tijdens een ontmoeting met Ellen Mastenbroek, hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, het belang ter sprake van academische voeling met politieke discussies in Den Haag, Brussel en andere Europese hoofdsteden. Ellen en ik hebben sindsdien regelmatig discussies gevoerd over het nut, de noodzaak en de valkuilen van wetenschappers die zich laten zien in de maatschappelijke debatten over de EU, en over de subtiele balans tussen distantie en betrokkenheid.

Vanuit hun eigen invalshoek zijn Monika en Ellen ervan overtuigd dat de beleidsmatige en academische uitdagingen zich juist bevinden op het snijvlak van politiek en wetenschap. Nieuwe wetenschappelijke inzichten bloeien op door de anomalieën op te zoeken. Beide dames staan daarmee in de traditie van Nobelprijswinnaar Herbert Simon (1967), zelf een vooraanstaand denktanker, die concludeerde dat het spannende onderzoek daar gebeurt waar wetenschap en denktanks elkaar weten te vinden. Wetenschap moet zich toetsen aan de praktijk en denktanks kunnen alleen relevant zijn als hun denkwerk is gestoeld op onderzoek.

Ik wil mijn collega's aan de Radboud Universiteit en in het bijzonder de groep rond 'Europol' danken voor de ontvangst. Het is leuk en inspirerend om hier weer met Duncan Liefferink te kunnen samenwerken. Enige jaren geleden werkten Duncan en ik samen op het gebied van Europees milieubeleid als meerlaagse bestuurlijke uitdaging. Klassiek is zijn enigszins onverhoedse opmerking dat bestuurskunde saai is. Alleen mensen met de statuur van Duncan hebben het recht om dat hardop te zeggen.

Mijn aanstelling bij de Radboud Universiteit viel samen met de lockdown en ik kan alleen maar veel respect hebben voor de enorme inzet die hier te zien was in het draaiend houden van onderwijs en onderzoek. Gelukkig bleef er toch tijd over voor soms stevige discussies over de EU. Duidelijk is dat Europese integratie, laat ik het zachtjes uitdrukken, allerlei discussies oproept. Het schuurt, en dat dwingt tot betrokkenheid, onderbouwingen en afwegingen. Die betrokkenheid zie ik zowel hier als op Clingendael. Gelukkig vinden redelijke mensen elkaar altijd, al was het maar in het plezier van de discussie. In dit verband wil ik ook de financieel directeur van Clingendael Peter Haasbroek bedanken. Peter is de perfecte open-minded meezer en ik kan iedereen aanraden hem je schrijfsels voor te leggen als je wilt weten hoe iets overkomt bij niet-vakbroeders.

Er zijn ook veel oud-Clingendaelers aan wie ik dank verschuldigd ben. Het mooie van Clingendael is dat je veel jonge collega's ziet uitgroeien en uitvliegen naar posities in de maatschappij. Ook aan jullie zie en voel je de kracht van netwerken en van vertrouwen. Mensen die ik niet bij name zal noemen omdat ik hen altijd spreek onder de vleugels van de *Chatham House Rule*, zijn de ambtenaren en politici waarmee ik door de jaren heen intensief contact heb mogen onderhouden. De gesprekken gingen vaak over echt

grote actuele Europese politieke problemen en de uitspraken die gedaan zijn kunnen carrières schaden. Echter, de gesprekken gingen nooit over de hijgerigheid van de waan van de dag maar altijd over de dilemma's en keuzes die gemaakt moesten worden, altijd over de inhoud en niet over scoren. In Nederland, in Brussel en in andere hoofdsteden zitten ontzettend goede beleidsmakers, wijs en benaderbaar. En zij denken veel na over de Europese *finalité*.

Mijn laatste dankwoord gaat over deze mooie toga. Mijn moeder kan er wegens haar ziekte niet bij zijn. In deze toga hebben twee van haar jongere broers rondgelopen en haar jongste broertje, inmiddels behoorlijk op leeftijd, gebruikt hem zelfs nu nog af en toe. Deze toga is niet alleen een symbool van positionele waardigheid maar ook een symbool van meerdere soorten duurzaamheid.

Ik heb gezegd

LITERATUURLIJST

- Beaune, C. (2020). L'Europe, par delà le COVID-19. *Politique étrangère*, 85 (3): 1-9.
- Blok, S. (2020), 'Opening statement', Annual Conference on the State of the Union. The Hague: The Clingendael Institute. Available at: https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=_iQ88BT9UJc
- Börzel, T.A. (2016). From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54: 8-31.
- Börzel, T.A. & Risse, Th. (2019). Grand theories of integration and the challenges of comparative regionalism. *Journal of European Public Policy*, 26 (8): 1231-1252.
- Boussaguet L., Dehousse R. & Jacquot S. (2011). 'The 'Governance Turn' Revisited', in Dehousse, R. (eds.) *The 'Community Method'*. London: Palgrave Macmillan, pp. 186-198.
- Busse, C., Loss R. & Zerka, P. (2020) *The crisis that made the European Union: European cohesion in the age of covid*. European Council on Foreign Relations. Available at: <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-that-made-the-european-union-european-cohesion-in-the-age-of-covid/>
- Chandler, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press.
- Christensen, J. & Holst C. (2020). How Do Advocacy Think Tanks Relate to Academic Knowledge? *Scandinavian Political Studies*, 43 (3): 223-239.
- De la Porte, C. & Heins, E. (2017), 'The aftermath of the eurozone crisis', in Dinan, D., et al. (eds.) *The European Union in Crisis*. London: Palgrave Macmillan Education, pp. 149-166.
- Della Sella, V. (te verschijnen) 'Italy. From the Heart of Europe to the Good European', in Kassim, H. & Schout, A. (eds.) *National EU Narratives in Europe's multilevel context*. London: Palgrave Macmillan.
- Dinan, D., Nugent, N. & Paterson, W. (2017) 'A multidimensional crisis', in Dinan, D., et al. (eds.) *The European Unions in Crisis*. London: Palgrave Macmillan Education, pp. 1-15.
- European Commission (2019), *Progress report on the implementation of the Council Recommendation of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards*, (COM(2019) 152 final).
- Fossum, J.E. (2012). Reflections on experimentalist governance. *Regulation & Governance*, 6 (3): 394-400.
- Hildén, M., Jordan, A. & Rayner, T. (2014). Climate policy innovation: developing an evaluation perspective. *Environmental Politics*, 23 (5): 884-905.
- Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Jordan, A., A. Schout (2006) *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Jones, E., R.D. Kelemen & S. Meunier (2016). Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, 49 (7): 10101034.
- Jones, E. (2017) 'Relations with Europe: Beyond the Vincolo Esterno', in Chiamonte, A. & Wilson, A. (eds.) *The Great Reform That Never Was*. New York: Berghahn Books, pp. 51-69.
- Kassim, H. (2015) 'Revisiting the Management Deficit: Can the Commission (Still Not) Manage Europe?', in Ongaro, E. (eds.) *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, pp. 41-62.
- Kassim, H. & Schout, A. (te verschijnen) *National EU Narratives in Europe's multilevel context*, 1st edn. London: Palgrave Macmillan.

- Kets de Vries, M. (1984) *The neurotic organization*. 2nd edn. Hoboken: Jossey Bass.
- Landau, M. & Stout, R. (1979). To Manage Is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors. *Public Administration Review*, 39 (2): 148-156.
- Majone, G. (2009) *Europe as the would-be world power*. 1st edn. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinsen, D.S., Schrama, R. & Mastenbroek, E. (2020). Experimenting European healthcare forward. Do institutional differences condition networked governance? *Journal of European Public Policy*.
- Metcalfe, L. (1981) 'Designing Precarious Partnerships', in Nystrom, P.C. and Starbuck, W.H. (eds.) *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press, pp. 503-530.
- Metcalfe, L. (1992). After 1992: Can the Commission Manage Europe? *Australian Journal of Public Administration*, 51 (1): 117-130.
- Metcalfe, L., (1993) 'Public management; from imitation to innovation', in Kooiman, J. (eds.), *Modern governance; new government-society interaction*. London: Sage Publications, pp. 173-189.
- Mintzberg, M. (1979). *The structuring of organizations*, Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1989) *Mintzberg on management*, 1st edn. New York: The Free Press.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional change and economic performance*, 1st edn. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10 (4): 506-531.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, 1st edn. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994) *Rules, games, and common-pool resources*. 1st edn. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, V. (1973/1991) *The intellectual crisis in American public administration*, 2nd edn. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*, 1st edn. Princeton: Princeton University Press.
- Schimmelfennig, F. (2015). Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 177-195.
- Scholten, M., Luchtman, M. & Schmidt, E. (2017) 'The proliferation of EU enforcement authorities: a new development in law enforcement in the EU', in Luchtman, M. and Scholten, M. (eds.) *Law Enforcement by EU Authorities*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schout, A. (2017) 'The EU's existential threat: demands for flexibility in an EU based on rules', in Pirozzi, N. (eds.) *EU60: Re-founding Europe; The responsibility to propose*. Rome: Istituto Affari Internazionali.
- Schout, A. (2018) 'Deepening EU integration and the Netherlands' EU narrative', in Eriksson J. (eds.) *The Future of the Economic and Monetary Union: Reform Perspectives in France, Germany, Italy and the Netherlands*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- Schout, A. (2018) *EU agencies after 25 years*. The Hague: The Clingendael Institute. Available at: <https://www.clingendael.org/publication/eu-agencies-after-25-years>
- Schout, A. & Schwieter, Ch. (2018) 'National Fiscal Councils, the European Fiscal Board and National Productivity Boards - New EMU independent bodies without much prospect', in Schout, A. & Zweers, W.

- (eds.) *State of the Union 2018: towards better European integration*, The Hague, The Clingendael Institute. Available at: <https://www.clingendael.org/pub/2018/clingendael-state-of-the-union-2018/5-new-emu-independent-bodies/>
- Schout A. & Nunes, A. (2019) *The European Commission in balance? Ambition, organisation and power*. The Hague: De Tweede Kamer. Available at: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z18733&did=2019D38988>
 - Schout, A. & Blankesteijn, I. (2020) *Diagnosing enforcement of EU border control*. The Hague: The Clingendael Institute. Available at: <https://www.clingendael.org/publication/diagnosing-enforcement-eu-border-control>
 - Schout, A. & Van Riel, A. (2020) *De houdbaarheid van de euro ligt bij de lidstaten*. Amsterdam: Economische Statistische Berichten. Available at: <https://esb.nu/esb/20060302/de-houdbaarheid-van-de-euro-ligt-bij-de-lidstaten>
 - Simon, H. (1967). The Business School: A Problem in Organizational Design. *Journal of Management Studies*, 4 (1): 1-16.
 - Spanou, C. (te verschijnen) 'Greece: Crisis and the hollowing out of EU narratives', in Kassim, H. & Schout, A. (eds.) *National EU Narratives in Europe's multilevel context*. London: Palgrave Macmillan.
 - Stiglitz, J. (2016) *The Euro: How a common currency threatens the future of Europe*. 1st edn. New York City: Norton & Company.
 - Tömmel, I. (2016). EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System. *Journal of Contemporary European Research*, 12 (1): 406-23.
 - Trondal, J. & Peters, B.G. (2013). The rise of European administrative space: lessons learned. *Journal of European Public Policy*, 20 (2): 295-307.
 - Vantaggiato, F.P. (2019). The drivers of regulatory networking: Policy learning between homophily and convergence. *Journal of Public Policy*, 39 (3): 443-464.
 - Vantaggiato, F.P, Kassim, H. & Wright, K. (2020). Internal network structures as opportunity structures: control and effectiveness in the European competition network. *Journal of European Public Policy*.
 - Wieser, T. (2020) *What Role for the European Semester in the recovery plan?* Brussels: European Parliament Directorate-General for Internal Policies. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA\(2020\)651368_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA(2020)651368_EN.pdf)
 - Wolf, M. (2011) 'Intolerable choices for the eurozone - At stake is closer union or partial dissolution', *Financial Times*, 31 May. Available at: <https://www.ft.com/content/1a61825a-8bb7-11e0-a725-00144feab49a>
 - Zeitlin, J., Nicolli, F. & Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*.
 - Ziller, J. (1993) *Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. 1st edn. Paris: Montchrestien.

NOTEN

- 1 Graag bedank ik de volgende mensen voor hun commentaar: René Cuperus, Peter Haasbroek, Ken Hanf, Erik Jones, Arno Korsten, Ellen Mastenbroek, Monika Sie, Theo Toonen en Jan Marinus Wiersma.
- 2 Reformatorisch Dagblad, 5 april 2013. <https://www.rd.nl/artikel/498532-mom-wellenstein-had-de-honger-in-kamp-amersfoort-lief>
- 3 Vincent Ostrom (1973), Elinor (1990), Ostrom et al. (1994), Robert Putnam (1993), Les Metcalfe (1981, 1992).
- 4 Minister S. Blok, *Opening State of the Union Conference with Dutch Minister of Foreign Affairs Blok*, Clingendael: State of the Union Conference, 2-11-2020. https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=_iQ88BT9UJc
- 5 EU gives budget leeway to France 'because it is France' - Juncker | Reuters
- 6 EU member states are mired in internal squabbling over the Covid-19 recovery fund – and more difficulties lie ahead | EUROPP (lse.ac.uk)
- 7 Legal Basis and related stages | European Commission (europa.eu)
- 8 141 – Hans Vijlbrief: een nieuwe relatie overheid-burger in de strijd tegen het populisme – Betrouwbare Bronnen – Podcast – Podtail
- 9 En niet alleen de euro. Ook bij Schengen zien we de bouw van kathedralen. Zie Schout en Blankesteyn (2020).
<https://www.bbc.com/news/world-europe-28317790>
- 10 <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-juncker/eus-juncker-tells-britain-he-doesnt-want-european-super-state-idUKKCN1FY1O9>
- 11 Premier Rutte heeft akkoord over herstellfonds EU bereikt (vvd.nl)
- 12 Minister-president Rutte houdt Europa-lezing bij de Bertelsmann Stiftung in Berlijn | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
- 13 Toespraak van minister Hoekstra bij de Finanzmarktklusur van de Wirtschaftsrat Deutschland | Toespraak | Rijksoverheid.nl
- 14 Vergelijk de EU-strategie zoals beschreven door de huidige Franse minister voor Europese Zaken Beaune (2020).
- 16 Artikel 5 van het Verdrag betreffende de EU. Glossarium van samenvattingen - EUR-Lex (europa.eu)
- 17 Voor het onderscheid tussen eerste- en tweedelijns toezicht (of direct en indirect toezicht) zie Scholten en Luchtman (2017); Schout en Blankesteyn (2020).
- 18 Dit gaat verder dan comitologie, waarin via de Europese beslissingsprocedures wetgeving wordt uitgewerkt die vervolgens moet worden uitgevoerd op lidstaatniveau. In de netwerken gaat het niet om ambtelijke overleggen maar om de experts aan het eind van beleidspijplijn.
- 19 Zie ook het concept van *transitive trust* in Martinsen et al. 2020.

- 20 Binnen de wetenschap is veel literatuur over waarom centralisatie niet werkt in complexe en dynamische omgevingen (zie het werk van Herbert Simon, Vincent Ostrom en Henry Mintzberg). Net als grote bedrijven gaan decentraliseren om de slagkracht en bewegingsruimte van bedrijfsonderdelen te benutten, kan de EU ook niet taken van de lidstaten overnemen of invullen via Europese wet- en regelgeving, ook al hebben de lidstaten met constructieve ambiguïteit ooit ingestemd met de 3 procentregel, Europese waarden, ambitieuze milieudoelstellingen of herverdeling van migranten. Met betrekking tot de eurocrisis zijn er nationaal veel groepen en instellingen betrokken bij zaken als de inrichting van pensioenen, belastingssystemen, kinderopvang, onderwijs en alle andere zaken die de concurrentiekracht van een land bepalen. Zulke constellaties van instituties en actoren zijn moeilijk via Europese wetgeving (top-down) bij te sturen.
- 21 Zie ook de neiging van groepen landen om elkaar op te zoeken (Vantaggiato 2019; Martinsen et al. 2020). In de literatuur heten denktanks dan ook wel *advocacy thinktanks* (Christensen en Holst 2020).

INAUGURELE REDE
PROF. DR. ADRIAAN SCHOUT



Dat de Europese Unie een federatie is, is duidelijk. Maar wat voor type federatie is ze? Ontwikkelt ze zich wel in de richting die het best past bij de Europese context? Is dit de Unie die Nederland wil? Dat in 'Brussel' wordt gesproken wordt over Europese 'integratie' en in Nederland over Europese 'samenwerking' toont het spanningsveld

waarin de EU zit. Daar komt bij dat de EU geen stabiele federatie is. Op meerdere terreinen kampt de EU met chronische crises. Voormalig Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker sprak zelfs over de Europese 'polycrisis'. Ondanks alle beleidsmaatregelen die de afgelopen tien jaar zijn getroffen, zijn de lidstaten na de invoering van de euro verder uit elkaar gegroeid. Als verdere verdieping van het integratieparadigma blijkbaar niet werkt, dan is een paradigmawisseling nodig. Levert de Nederlandse EU-visie van 'samenwerking' wél een werkbaar paradigma op?

Adriaan Schout (Bant, 1961) is opgeleid als algemeen econoom aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft veel gewerkt op het snijvlak van theorie en praktijk, eerst bij het European Institute of Public Administration in Maastricht en daarna bij Instituut Clingendael in Den Haag. Tijdens zijn loopbaan heeft hij de nodige studies uitgevoerd voor nationale overheden in de EU en voor de Europese instellingen. Een van deze projecten werd bekroond met de prijs voor 'Best Book in Contemporary European Integration Studies' van UACES voor het boek dat hij samen met Andrew Jordan schreef: *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*, Oxford: Oxford University Press. Tussen 2012 en 2020 was Schout onderdeel van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Op dit moment rondt hij met Hussein Kassim een boek af over de continuïteit in de Europese narratieven van nationale regeringen.

Radboud Universiteit

